Backgrounder

90-01911/

BP-187E

THE FOUNDATIONS OF CANADIAN FEDERALISM

WOLFGANG KOERNER
POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION

DECEMBER 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/187E
ISBN 0-660-13292-3

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE INTENT OF CONFEDERATION	3
MACDONALD AND THE CONFEDERATION PROPOSAL	10
CHRISTOPHER DUNKIN AND THE CRITIQUE OF THE CONFEDERATION PROPOSAL	18
MOTIVES FOR CONFEDERATION	26
REVISIONISM	29
SELECTED BIBLIOGRAPHY	35

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE FOUNDATIONS OF CANADIAN FEDERALISM

INTRODUCTION

> Change in art is not like change in law; for law has no strength with respect to obedience apart from habit, and this is not created except over a period of time. Hence the easy alteration of existing laws in favour of new and different ones weakens the power of law itself.
>
> Aristotle, The Politics, Book IV, Ch. II.

Aristotle well understood that the fundamental laws of the polity should not be tampered with lightly. Politics "... is not like the other arts where better knowledge leads automatically to better results."(1) Political institutions do not easily lend themselves to rational manipulation and, as Burke warned, visionary schemes may often lead to worse excesses than those they are meant to cure. More often than not, reverence for the law is less the consequence of enlightened reason than of "prejudice." We would, therefore, not quarrel with Madison when he observed that "... a nation of philosophers is as little to be expected as the philosophical race of kings wished for by Plato. And in every other nation, the most rational government will not find it a superfluous advantage to have the prejudices of the community on its side."(2)

Canada has recently undergone major constitutional change and, with the Meech Lake agreement, may do so again. However, in order fully to understand the present state of union we need to come to terms with the intentions of its founders. It is during times of crisis and

---

(1) Steven E. Rhoads, The Economist's View of the World, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, p. 195.

(2) "Federalist Paper No. 49," Benjamin Wright, edit., The Federalist, Harvard University Press, Massachusetts, 1961, pp. 347-351.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rapid change that we often return to an examination of original intentions, for it is the original "intent" that goes a long way in determining the unfolding of the political process. Confederation "not only represented the compromises arrived at by a political elite in such areas as culture, politics, economics, and external relations, but these initial founding decisions largely set the parameters in which these problem areas have continued to be debated."(3)

Some might be inclined to view our examination of first principles as little more than the treading of well worn ground. Yet we cannot fully appreciate the present without an understanding of the past and must recognize that the success of any political programme will depend on the soundness of its foundation. What we find in the humanities is that solutions to problems are as often as not arrived at via critical reflection and the examination of first principles rather than through the discovery of new evidence. This is not to say that new evidence is not welcome but simply to assert that moments of reflection are of equal importance - for, after all, the most important methodological tool to which we have access lies between our ears. Those recognizing the importance of such reflection, and who often find themselves defending it against the data gatherers and methodological purists, may find some solace in the following observation.

> Obviously historiography cannot be a science. It can only be an industry, an art, and a philosophy - an industry by ferreting out the facts, an art by establishing a meaningful order in the chaos of materials, a philosophy by seeking perspective and enlightenment. The present is the past rolled up for action, and the past is the present unrolled for understanding.(4)

---

(3) R. Nelson, R. Wagenberg, W. Soderland, "The Political Thought of the Fathers of Confederation," Paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, University of New Brunswick, June 1977.

(4) W. and A. Durant, The Lessons of History, Simon and Schuster, New York, 1968, p. 12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. The Intent of Confederation

The importance of intent in the development of Canadian federalism was clearly seen by Donald Creighton in a piece entitled "The Use and Abuse of History."(5) According to Creighton much of the contemporary malaise concerning federalism is due to our ignorance of the original intentions of the founding fathers. This repudiation and distortion of the past has put the very future of federalism into jeopardy for Canadians no longer have a sound basis from which to take action. As Creighton argues:

> They are confused and uncertain about the direction they should be taking, partly because they do not know whence they have come, or by what route, or with what aims and ideals as guides for the journey. Ignorance readily accepts myth and is vulnerable before propaganda.(6)

However, despite challenges and reinterpretations, the original intentions continue to play an important role.

> The past is not dead. It stands at bay, confronting the revolution with its legal barriers, historical memories, and inherited convictions; and if the revolutionaries are to succeed they must overcome these obstacles, silence these fears, eradicate these inhibitions.(7)

For a conservative like Creighton, federalism can survive only if it remains true to its founding principles. Once the original intentions are abandoned and wholesale change is attempted, destabilization will set in. If Canadian federalism is to endure, its original intention needs to be clearly understood and continually recaptured. According to Creighton there is nothing inevitable about the increasing decentralization of the

---

(5) Donald Creighton, "The Use and Abuse of History," in Towards The Discovery of Canada, Macmillan of Canada, Toronto, 1972, pp. 65-84.

(6) Ibid., p. 69.

(7) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

federal system except insofar as certain agencies have consciously pursued this end in the fulfillment of their own interests.

> History must be defended against attempts to abuse it in the cause of change; we should constantly be on our guard against theories which either dismiss the past or give it a drastically new interpretation. Such theories are likely to abound in an age of doubt and uncertainty about the future; and most of them, whether consciously or unconsciously, have been developed to serve the radical programs of the moment. From this the path to historical propaganda is short and easy ... A nation that repudiates or distorts its past runs a grave danger of forfeiting its future.(8)

The distortions concerning the original intentions of the architects of Confederation cannot be ascribed to any lack of historical evidence. Their intentions were clearly stated in a variety of speeches prior to Confederation and even a casual reading of these should suffice to establish the original purpose of Confederation. The ultimate aim was to found a transcontinental nation "in the form of a constitutional monarchy under the British Crown."(9) The monarchical principle was never seriously challenged and a model based upon the American precedent was not to be considered. A strong central government was desired and if a legislative union was impossible because of the peculiarities of Quebec and its desire to retain these then a strong and highly centralized federal union would be the answer. As John A. Macdonald argued:

> The fratricidal conflict now unhappily raging in the United States shows us the superiority of our institutions, and of the principle on which they are based. Long may that principle - the Monarchical principle - prevail in this land. Let there be no looking to Washington ... but let the cry, with the moderate party, be "Canada United as One Province, and under one Sovereign."(10)

---

(8) Ibid., p. 83.

(9) Ibid., p. 69.

(10) Macdonald Papers, Public Archives of Canada, Vol. 158, pp. 64011-64012. (Speech delivered at Kingston, 1861).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Americans had made the mistake of investing the states with too much power. This was an error that Macdonald was not about to make and in 1861, while discussing the American problem, we already find him enunciating the principles that would be applied in 1867.

> ... let it be a warning to ourselves that we do not split on the same rock which they had done. The fatal error which they had committed - and it was perhaps unavoidable from the state of the colonies at the time of the revolution - was in making each state a distinct sovereignty, and giving to each a distinct sovereign power, except in those instances where they were specially reserved by the Constitution and conferred upon the general government. The true principle of a confederation lay in giving to the general government all the principles and powers of sovereignty and that the subordinate or individual States should have no powers but those expressly bestowed on them. We should thus have a powerful Central Government - a powerful Central Legislature, and a powerful decentralized system or minor Legislatures for local purposes.(11)

The importance of the British connection was also stressed by the French Canadian delegates. It was the British Crown and British parliamentary institutions that would continue to afford French Canadians those rights necessary for their cultural survival. Of paramount importance to their cultural survival was the continuance of the Catholic clergy in Lower Canada and this was something Britain had permitted. There was also no desire on the part of the French Canadian elite to further the cause of "republican democracy" and an adherence to monarchical principles was one way of staving off any such trend. According to Cartier the French Canadians understood that:

> If they had their institutions, their language and their religion intact today, it was precisely because of their adherence to the British Crown.(12)

---

(11) Ibid., p. 64121 (Speech delivered in the Legislative Assembly, 1861).

(12) Parliamentary Debates on The Subject of the Confederation of the British North American Provinces, Hunter and Rose and Co., Quebec, 1865, pp. 59, 838.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Whereas the Americans had sought purely democratic institutions, the principle behind the federal program, according to Cartier, was that of perpetuating the "monarchical element." It was only by ensuring the continuance of this institution and its principles that one could prevent the unfortunate train of events that had overtaken the American experiment. Though Cartier offered an overly simplistic analysis of the American situation, the basic elements of the theme were reiterated by others.

> They had founded Federation for the purpose of carrying out and perpetuating democracy on this continent; but we who had the benefit of being able to contemplate republicanism in action during a period of eighty years, saw its defects, and felt convinced that purely democratic institutions could not be conducive to the peace and prosperity of nations ... Our attempt was for the purpose of forming a Federation with a view of perpetuating the monarchical element. The distinction, therefore, between ourselves and our neighbours was just this: In our Federation the monarchical principle would form the leading feature, while on the other side of the lines, judging by the past history and present condition of the country, the ruling power was the will of the mob, the rule of the populace.(13)

More often than not the notion of the monarchical principle comes to entail the idea of a limited franchise exclusive to the property-holding elite. By "legitimate authority" not only was Parliamentary rule to be understood but also the limiting of participation in government to those deemed worthy. As Cartier went on to argue:

> Every person who had conversed with the most intelligent American statesmen and writers must have learned that they all admitted that the governmental process had become too extended, owing to the introduction of universal suffrage, and mob rule had consequently supplanted legitimate authority; and we now saw the sad spectacle of a country torn by civil war.(14)

---

(13) Ibid., p. 838.

(14) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Similar sentiments were to be found in Macdonald's attitude toward the franchise. Despite the fact that the eventual legislation (1885) helped to widen the franchise considerably, the property qualification remained an important aspect thereof. The main principles underlying the Act were "a uniformity of the suffrage, and the recognition of a property qualification as determining the right to vote." According to Pope, the property qualification was "intended to be a barrier against the domination of a mere mechanical majority." Macdonald, he goes on to note, was of the opinion that "no man who advocated universal suffrage had any right to call himself a Conservative."(15) Macdonald's opinion on the matter had remained consistent from as far back as 1861.

> Experience has shown that (universal suffrage) leaves a nation weak and leads it towards anarchy and despotism. Unless there is a middle power, unless property is protected and made one of the principles on which representation is based, they might perhaps have a people altogether equal, but they will soon cease to have a people altogether free.(16)

Despite Cartier's confidence in the practicability of the federation scheme and its appropriateness for ensuring French Canadian cultural survival, there were those who disagreed. Joly, for example, felt that the establishment of a strong central government would do little save sound the death knell for French Canadians. The very principle of "Confederation" would be contradicted by such a provision. Under such a condition the provinces would have increasingly to obey the bidding of the central authorities. Federalism, he argued, is a principle properly suited for strong independent states that find it necessary to come together to meet certain exigencies that they could not otherwise deal with - defence being the obvious example. For Joly, the Confederation proposal was a disguised attempt at legislative union and such a union could not be

---

(15) Sir J. Pope, Memoirs of the Right Honourable Sir John Alexander Macdonald, Oxford University Press, Toronto, 1930, p. 616.

(16) P.A.C. Macdonald Papers, Vol. 158, p. 64123 (Speech delivered in the Legislative Assembly, 1861).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in the interests of Lower Canada. A strong central government would mean that the arrangement

> ... will no longer be a Confederation; it will be a legislative union - a union which the most zealous advocates of Confederation reject as incompatible with the various interests of the different provinces ... the latter will no longer have an exclusive existence; they will become the authorized delegates of the central power, their offices and every vestige of confederation will disappear from your constitution ... The weakness of the central power is not the fruit of the Federal system; it is its root, it is itself. This is the reason why states which are perfectly independent of each other, adopt the Federal principle solely as a means of defence against foreigners, because the central power in a confederation cannot be other than weak.(17)

In the case of Canada there already existed an authority which could deal with the problem of defence, and that was Great Britain. By retaining close ties with Britain, Canada's sovereignty would be guaranteed and the question of Confederation, at least for Joly, would become redundant.

> We already possess under our present Constitution, and without confederation, a central power stronger than any power which you can create, and to which we submit without complaint, because it is perfectly compatible with the exercise of our local powers - I mean the power of England.(18)

Among the French Canadians there were, then, two schools of thought concerning the benefits of Confederation. Those who sided with Cartier were convinced that the pluralism of a federal system could best serve the interests of the French Canadians in the long run. It was generally agreed that the basic rights of minorities had been well protected by the British and would continue to be respected if the British tradition in Canada and close links with Britain were maintained.

---

(17) Parliamentary Debates (1865), p. 350.

(18) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Federalism would further provide the appropriate amount of local power to ensure that French Canadian culture continued to thrive.(19)

The other group, largely arguing for the maintenance of the status quo, were not so trusting when it came to British and Upper Canadian motives. According to these delegates, the rights enjoyed by the French Canadians had not been easily won and needed to be jealously guarded. Rather than viewing Britain as the magnanimous guarantor of minority rights, this group believed that these rights "had to be extracted from the British, and then only when there were threatening outside forces or internal rebellion." Federalism, in turn, was seen as little more than a veiled attempt to bring about an eventual legislative union and representation by population.(20) As Dorion argued:

> The British Government is ready to grant a Federal union at once, and when that is accomplished the French element will be completely overwhelmed by the majority of British representatives. What then would prevent the Federal Government from passing a set of resolutions in a similar way to those we are called upon to pass, without submitting them to the people, calling upon the Imperial Government to set aside the Federal form of government and give a Legislative union instead of it.(21)

In a similar vein Perrault argued that:

> ... the scheme of Confederation is not expedient. But even if the scheme of Confederation was expedient, I maintain that the object of it is hostile. I gave an historical sketch of the encroaching spirit of the English race on the two continents. I pointed out the incessant antagonism existing between it and the French race. Our past recalled to us the constant struggle which we had to keep up in order to resist the aggression and the exclusiveness of the English element

---

(19) Nelson et al., pp. 6-7.

(20) Ibid., pp. 5-6. See also, Parliamentary Debates, pp. 585-626.

(21) P.B. Waite (edit.), The Confederation Debates in the Province of Canada 1865, Carleton Library Series No. 2, McLelland and Stewart, Toronto, 1963, p. 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> in Canada. It was only through heroic resistance and a happy combination of circumstances that we succeeded in obtaining the political rights which are secured to us by the present Constitution. The scheme of Confederation has no other object than to deprive us of the most previous of those rights, by substituting for them a political organization which is eminently hostile to us.(22)

B. Macdonald and the Confederation Proposal

Perhaps the most eloquent statement on behalf of Confederation was made by its chief architect, John A. Macdonald. If there has been one term consistently used to describe Macdonald's approach to politics it is "pragmatic." Indeed this is not an unfair characterization for in political matters his tendency was to proceed cautiously, always paying due heed to circumstance. However, to suggest from this, as some have, that Macdonald "was not a man of ideas at all" would be to do him an injustice.(23) It may be, as MacDermott charges, that Macdonald was not overly reflective but then he was a political practitioner and not a political philosopher. Macdonald accepted the dominant ideological principles of the system in which he was working and never felt any need to transcend them. This unquestioning acceptance no doubt helped in establishing his reputation as a pragmatic political actor and may also

---

(22) Ibid., p. 128.

(23) See P.B. Waite, "The Political Ideas of John A. Macdonald," in M. Hamelin (edit.,) The Political Ideas of the Prime Ministers of Canada, Les Éditions De L'Université d'Ottawa, Ottawa 1969. Also, T.W.L. MacDermott, "The Political Ideas of John A. Macdonald," Canadian Historical Review, No. XIV, 1933. Macdonald came to Canada, from Glasgow, Scotland, at the age of five. His family settled in Kingston, where the future Sir John received his early education and where he later practised law. He remained in the practice of law throughout his life with a series of partners, in Kingston until 1874 and then in Toronto. His firm engaged primarily in commercial law; his most valued clients were established businessmen or corporations. Macdonald first entered politics at the municipal level, serving as alderman in Kingston 1843-46. In 1844, at the age of 29, he was elected for Kingston to the Legislative Assembly of the Province of Canada. (For a good biographical account, see The Canadian Encyclopedia, 2nd edit., Vol. II, pp. 1260-1261.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

have been one of the reasons why Macdonald never felt it necessary to go out of his way to enunciate a "systematic corpus of political principles." We must be careful not to equate his acceptance of the dominant ideology and existing social structure with a lack of "ideas." Macdonald was a "conservative-liberal," that is, a conservative in the Burkean tradition of English conservatism. Macdonald summarized his approach to politics rather well in 1865:

> ... I am satisfied to confine myself to practical things - to the securing of such practical measures as the country really wants. I am satisfied not to have a reputation for indulging in imaginary schemes and harbouring visionary ideas that may end sometimes in an annexation movement, sometimes in Federation and sometimes in a legislative union, but always utopian and never practical.(24)

Macdonald is here not objecting to the adherence to a set of political principles or ideas but rather to the pursuit of goals set in an a priori manner. The opposition is not to political philosophy but to visionary schemes. Solutions to political problems were to have the same basis for Macdonald as they did for Burke. The best or most appropriate solution would be one based upon the traditions of the polity and not on rational precept. Macdonald was not one to raise issues before their time. However, once public opinion was such that reform became desirable or necessary he would be more than willing to proceed. A change of stance on a particular matter can be other than the result of mere opportunism. In typically Burkean fashion Macdonald recognized the dangers inherent in raising fundamental and quarrelsome issues before their time. In 1853 he argued that:

> If there is one thing to be avoided it is meddling with the constitution of the country, which should not be altered till it is evident that the people are suffering from the effects of that constitution as it actually exists.(25)

---

(24) Parliamentary Debates, p. 1002.

(25) Globe, April 12, 1853.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A rather overly sympathetic biographer of Macdonald made a similar observation about his willingness to change position on a given issue. In discussing Macdonald's attitude towards the question of vote by ballot Biggar notes that:

> The question of vote by ballot was now coming and it is worthy of remark that John A. Macdonald is found opposing it, as in after years we will find that he opposed more than one reform, which, however, he would subsequently help to shape and carry out when he found that public opinion demanded it. The reason he gave against vote by ballot now was, that "the people in Canada had no one exercising an illegitimate influence over them as in England and European countries."(26)

Unless circumstance required it there was no reason for bringing about reform. In this instance, the situation, in Macdonald's eyes at least, had not reached a point where reform was necessary. To bring in vote by ballot because it was intellectually appealing, because some thought it was a good idea, or because it was being carried out elsewhere was not sufficient reason. If reform was in fact required then it was best that it be moderate and well thought out for it is such reform that has lasting value. As Pope noted of Macdonald:

> He preferred, as a general rule, to "hasten slowly," to weigh well all the circumstances, to keep his hand free as long as possible, and to act only in the light of the fullest knowledge he could gather. Such a course, he has observed, often saved him from the disastrous consequences of hasty and ill-considered action. He was a firm believer in the efficacy of time as a solvent of many difficulties which beset his path, and his wisdom in this regard has time and again been exemplified.(27)

Thus, when Waite approvingly quotes MacDermott's characterization of Macdonald as "an empiricist through and through" he is not doing him an injustice. He is also quite right in pointing to the fact that Macdonald "would adjust his views and policies to the temper of the

---

(26) E.B. Biggar, Anecdotal Life of Sir John Macdonald, John Lovell and Son, Montreal, 1891, p. 64.

(27) Pope (1930), p. 653.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

time, abandoning cheerfully, though cautiously, any policy that seemed outdated or impossible to work."(28) This is not to suggest, though Waite might be inclined to do so, that Macdonald changed his fundamental principles the way a chameleon changes colours but only that he was well aware of the fact that one cannot begin with a set of a priori principles and mould one's environment according to their dictates. Like Burke he was not in favour of rationalist-deductive models. Again Waite goes on to note that Macdonald distrusted the "reforming temperament; he distrusted that view of society which sees in changes of institutions or of laws the panacea for the problems of human society."(29) Once more Macdonald was here being quite consistent with respect to conservative principle. In the case of conservative doctrine, the statesman is properly concerned with situations and objectives in regard to which he can act. His good is a concrete good and not the abstract good of the philosopher.

Waite attributes Macdonald's rather cynical approach to politics to his equally cynical view of human nature. Macdonald had no illusion concerning the innate virtue of the human animal; "he never shared that sublime belief in the perfectability of man which was the great inheritance of the dissenting churches."(30) Macdonald's attitude should come as no surprise. A fundamental belief in the perfectability of man has never been a part of conservative teaching. Whereas the "revolutionists" of the eighteenth century may have "expressed confidence in the moral goodness of men in general, and in their intellectual competence to select measures dictated by science and reason" Burke continued to remain sceptical. According to him our "naked and shivering human nature" would always need the support of the "established traditions

---

(28) Waite, "The Political Ideas of John A. Macdonald" (1969), p. 52.

(29) Ibid., p. 53.

(30) Ibid., p. 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of an old society."(31) Faith in the virtues and benefits of progressive reform is often accompanied by a belief in the essential goodness and perfectability of man. Many a reformer has been disillusioned on this score as have those who have been subject to the so-called altruism of revolutionary practitioners.

What is disturbing about Waite's analysis is that, having discerned the foregoing characteristics of Macdonald's approach to politics, he still goes on to conclude that Macdonald was a man devoid of ideas. In fact, on the basis of Waite's own analysis, it becomes quite clear that Macdonald fits well within the conservative tradition. It is difficult to know what Waite would consider as evidence for the influence of ideas or what, according to him, a man of ideas is. He addresses neither of these questions directly and simply concludes that because Macdonald was pragmatic and paid due attention to circumstance his thought and action could not possibly have had a consistent philosophical or ideological basis. Waite seems to imply that to act on the basis of ideological conviction necessarily entails an attempt to reshape or transcend one's immediate environment. However, this is not something that one should expect from a conservative and Macdonald did not exhibit any such tendency in either his thinking or in his political behaviour.

If there was one question on which Macdonald expressed himself in typically conservative fashion, it was that of representation. The role of the representative must never be reduced to that of a mere delegate. Nor did Macdonald ever entertain the notion that the general population might from time to time be invited directly to participate in matters of legislation. Democracy according to plebiscite or referendum was complete anathema to British constitutional practice as understood by Macdonald. When the question of putting the matter of Confederation to the people came up Macdonald responded in character:

> By what contrivance known to our Constitution could we take such a vote? There is none such. There is no means, no system, by which we could make an appeal of

---

(31) Louis Bredvold and R. Rose, edits., The Philosophy of Edmund Burke, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1977, p. 156.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> that kind, and in order to do it we should have to subvert the principles of the British Constitution ... we in this House are representatives of the people, and not mere delegates ...(32)

Although Macdonald's position is quite consistent with conservative doctrine we must also recognize that, like most successful politicians, he was not about to suffer too dearly at the hands of principle. Had the question of Confederation been put to a public vote there is the distinct possibility that it would have been defeated and along with it Macdonald's vision of a united Canada. It would nevertheless be unfair to suggest that Macdonald's stand was one of mere opportunism. The independence of the representative was an essential ingredient of the democratic process. Popular despotism - the tyranny of the majority - was as undesirable as the despotism of the tyrant. The former might, in fact, lead to or at least help in the maintenance and legitimation of the latter. By putting major issues of legislation to the consideration of the general population, one might only be providing or sanctioning "the means by which a despot ... may get that popular confirmation and approval which he desires for the laws necessary to the support and continuation of his usurpation."(33) There is little doubt that Macdonald overstated his case and that a responsible use of the plebiscite can indeed be an effective aspect of democratic government; but this would not be accepted by someone with the conservative's suspicion of popular rule. One might also note that at various points throughout the debate Macdonald used the term "conservative principles" and came to equate it with traditional British constitutional practice.

The principle of "representation" was an important ingredient of constitutional practice and it was believed that propertied men of "good character" could be relied upon to make sober political judgments. While Macdonald believed this to be true, he also recognized that principle and good conscience were in themselves not enough. Like any

---

(32) Parliamentary Debates, p. 1004.

(33) Ibid., pp. 1004-1005.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

good conservative he was no democrat and felt that the principle of representation also required its checks. Representation needed to be balanced by hierarchy and structure. In support of this argument Macdonald approvingly quoted a speech by the British parliamentarian, Leatham.

> It is the essence of representative government that the electing class, which is analogous to the class paying rates, shall possess no direct legislative power; and the principle of parliamentary representation is that not even the representative principle shall alone legislate. We have taken the caution to protect the rights and property of Englishmen by the prerogatives of the Crown, the privileges of the Lords, and the authority of a representative assembly. All these constitute the threefold and invaluable shelter which we have raised over the rights and property of the meanest subject of the realm.(34)

Macdonald summed up the importance of Leatham's argument with a typically Burkean aphorism: "The ... speech contains very shortly the wisdom of ages."(35)

For Macdonald, the rights and property of Canadian constituents were to be protected by essentially the same measures that Leatham had considered so important for Britain, albeit with certain unavoidable modifications. As we have already noted the monarchical principle was to be retained as were the closest possible ties with Britain. The new union was one which was to ensure "British laws, British connection, and British freedom."(36)

The monarchy was an important part of tradition and beyond partisan politics. In light of the latter consideration it would be able to provide the appropriate symbolic vehicle behind which disparate elements could unite. Macdonald considered the absence of such a non-partisan unifying symbol to be a serious drawback of the American system. The president, although being both the symbolic and political head of state, could really never be more than the "successful leader of a party." He

---

(34) Ibid., p. 1005.

(35) Ibid., p., 1006.

(36) Ibid., p. 31.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

could never be looked up to by all as "the head and front of the nation" because partisan politics dictated that in reality he was only the representative of a part of the nation. The monarchical principle, Macdonald believed, provided for a different set of circumstances. Here one had a Sovereign,

> who is placed above the region of party - to whom all parties look up - who is not elevated by the action of another, who is the common head and sovereign of all.(37)

With modifications and due consideration of local circumstance the "privileges of the Lords" could also be transplanted. A replica of the British Upper House was not possible in Canada for here there was no landed aristocracy, there were no "men of large territorial positions - no class separated from the mass of the people." The best practical solution and the one most "in accordance with the British system" that circumstance would permit was to confer the power of appointment on the Crown and to make appointments tenable for life. The Senate was to provide for an effective check on the Lower House, particularly in those instances where the latter might exhibit too much democratic or egalitarian exuberance. In the words of Macdonald:

> It would be of no value whatever were it a mere chamber for registering the decrees of the Lower House. It must be an independent House, having a free action of its own, for it is only valuable as being a regulatory body, calmly considering the legislation initiated by the popular branch, and preventing any hasty or ill considered legislation which may come from that body ...(38)

The principle of a representative assembly based upon British precedent would also require some adjustment. Although Macdonald preferred the British model of a legislative union, the necessity of appeasing provincial demands precluded such a move and the best that could be hoped for was a federal union. Macdonald clearly realized that he would

---

(37) Ibid., p. 33.

(38) Ibid., pp. 35-36.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

have to assuage Upper Canada's desire for representation by population, provide for Quebec's demands of cultural autonomy and permit the Maritime provinces to retain a certain level of political identity. A federal union emerged as the logical choice. Such an arrangement would provide for equitable representation in the national parliament, allow Quebec to see to its cultural matters and grant the Maritimes enough local power to retain their political identity. While certain concessions may have been made there was little doubt that the central authority was to be the dominant one. As Macdonald was quick to point out:

> In the proposed Constitution all matters of general interest are to be dealt with by the General Legislature; while the local legislature will deal with matters of local interest, which do not affect the Confederation as a whole, but are of the greatest importance to their particular sections.(39)

The overriding interest was to be the national interest. Here Macdonald's thinking is once more quite consistent with that of Burke.

Although Macdonald may not have written a treatise, or even a series of pamphlets, there can be little doubt that his political actions were guided by a set of consistent principles of which he had a good understanding. Macdonald was conscious of the ideas upon which he based his actions and therefore his pragmatism was a philosophical pragmatism and not merely the kind that is founded upon opportunism - though this is not to suggest that opportunism did not play a significant role. However, to reduce the motivation of political actors to pragmatism and opportunism would give us an inaccurate picture.

C. Christoper Dunkin and the Critique of the Confederation Proposal

Macdonald's vision for the proposed federation carried the day, although this is not to say that it did so without opposition and scrutiny. The most eloquent attack against the proposed plan came from the independent, though ideologically conservative, Christopher Dunkin of Lower

---

(39) Ibid., p. 30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada. Dunkin may not have shared Macdonald's enthusiasm for the proposals under consideration but he did share Macdonald's reverence for tradition and distrust of democracy.

> I have no fancy for democratic or republican forms or institutions, or indeed for revolutionary or political novelties of any sort. The phrase of "political creation" is no phrase of mine ... All we can do is to attend to and develop the ordinary growth of our institutions; and this growth, if it is to be healthy at all, must be slow ... I do not believe in any of those violent and sudden changes which have for their object the creation of something entirely new.(40)

His general criticism of the proposed constitution was that it had been hastily constructed. Rather than paying due deference to traditional practices it was in fact a new and previously untried form of government. Dunkin gave no credence to the claim that the new constitution was equal to, if not better than, that of either Britain or the United States.(41) Not enough attention had been paid, he felt, to detail and the fundamental impossibility of the scheme lay in its attempt to combine a "federal" form of government with the British cabinet system.(42) Despite the fact that Dunkin was in favour of a legislative union and no friend of republican institutions, his admiration of the American founders was genuine. They had been men confronted with major issues and had taken great care in considering the best possible alternatives. Whereas the Canadian experiment had "a character of hurry"(43) about it the American had been carefully and judiciously considered. As Dunkin argued:

> The framers of the Constitution of the United States were, indeed, great men -- living in, and the product of a great age, who had passed through a great ordeal and been brought up to the level of their work by great

---

(40) Ibid., p. 486.

(41) Ibid., p. 487.

(42) Ibid., p. 497.

(43) Ibid., p. 482.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> events in which they had been leading actors; and their work was a great work, which cost much time and much discussion, and underwent long and painstaking revision of all sorts, in all quarters, before it was adopted. Yet we are called upon to admit now, and to admit it without examination, that this work of thirty-three gentlemen, done in seventeen days, is a much better work than that; and not only so, but that it is even better for our people and situation than the time-honoured Constitution of our Mother Land; that it combines essentially the advantages of both, with the disadvantages of neither.(44)

In certain respects Dunkin's criticisms were not only valid but turned out to be somewhat prophetic. By trying to arrive at an expedient compromise the framers had granted the provinces certain prerogatives but had at the same time left the overall "style and rank" of the state that was to be created in "most delightful ambiguity."(45) "The game of all things to all men," Dunkin observed, "is a game that cannot be played with success in the long run."(46) Dunkin's prediction has been all too frequently confirmed in the continuing rounds of federal-provincial bickering. One of the more important sources of ambiguity was the central government's power of disallowance. Dunkin argued that on the one hand the provision was presented as a real power with which to control local legislatures, thereby satisfying those who preferred a legislative union; on the other hand, it was presented as a provision which, although helping to enhance the central authority, would never be used, thereby satisfying those who preferred a federal union. When it came to the protection of minority rights Dunkin was again not impressed. For example, the general nature of educational guarantees for minorities in Upper and Lower Canada would only lead to future

---

(44) Ibid., pp. 490-491.

(45) Ibid., p. 488.

(46) Ibid., p. 489.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

misinterpretations, ambiguities and the potential denial of those very rights.(47)

Dunkin's reservations were not about the expressed intentions and general principles of the constitutional proposals. The intention of providing for a strong central government was one which he supported wholeheartedly. His grievance was with the provisions that were to ensure that the intention would be carried out. There was no disagreement with the "ideological" principles that provided the overall justification of the plan; but Dunkin realized that principle was not enough. Careful attention would also have to be paid to detail, or the whole exercise might well prove to be for naught in the long run.

> We have to deal with no mere question of a nationality, or of union or disunion, or of a Federal as opposed to a Legislative union. It is idle to talk vaguely about the maintenance of British connection, or to go into magnificent speculations about the probable results of independence, or blindly to urge this scheme as a sure preventative of annexation to the United States. These cheap and easy generalities are thoroughly unreliable. The only question is, how is this plan, in its entirety, going to work? And this question is one which is not easy to answer; and is one requiring much patience, and a close examination of details.(48)

This is not to suggest that Dunkin was not concerned about maintaining close ties with Britain or with preventing annexation to the United States. These were matters of great concern to him but he believed that the proposals presented could not ensure the former nor prevent the latter. Dunkin's call for a consideration of detail did not stem from any rationalist premise but rather from the belief that by merely debating vague generalities and hastily considering a series of rapidly drawn up proposals those traditions upon which the constitution was to be based and which it was to maintain would be lost. According to him, the framers of the constitutional proposals had not even had the foresight to provide for a clear distinction between the functions of the central and provincial

---

(47) Ibid., p. 490.

(48) Ibid., p. 483.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

governments -- something which would no doubt create problems in the future.

> We have not even an intelligible statement as to what powers are to be exercised by the general, and what by the local legislatures and governments. Several subjects are specifically given to both; many others are confusedly left in doubt between them; and there is the strange and anomalous provision that not only can the general government disallow the acts of the provincial legislatures, and control and hamper and fetter provincial action in more ways than one, but that wherever any federal legislation contravenes or in any way clashes with provincial legislation, as to any matter at all common between them, such federal legislation shall override it, and take its place.(49)

If the division of powers was deserving of criticism, then so were the other major features of the new constitution. The House of Commons, which was presented as a model faithful to the British Commons, was, Dunkin argued, nothing of the kind. Its representative function was more akin to that of the American House of Representatives. Dunkin's main objection was to the shifting nature of the electoral districts that was guaranteed to occur after each decennial census. For representation to be effective it needed a continuing and steady influence. The provision suggested would bring together "electors who have not been in the habit of acting with each other."(50) The prospect of frequently redrawing electoral boundaries would tempt the party in power to use the provision to its advantage. Whereas the British system ensured, at least so Dunkin argued, that all representatives be considered "members of the one House of Commons" with a view to the national interest, the Canadian system, with its shifting electoral boundaries, and with those boundaries lying exclusively within provincial borders, ran the risk of becoming little more than a forum for provincial grievances. The Canadian situation seemed here more like

---

(49) Ibid., p. 514.

(50) Ibid., p. 492.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the American than the British and could very well prove to be detrimental to the future prospects of union.

> The House of Representatives is an aggregate of state delegations, and our mock House of Commons is to be an aggregate of provincial delegations. Each man is to come ticketed as an Upper or Lower Canadian, a New Brunswicker, a Nova Scotian, a Newfoundlander, a Prince Edward Islander, or what not. These distinctions, which, if we are to be a united people, we had better try to sink, we are to keep up and exaggerate.(51)

Dunkin also had little hope for the effectiveness of the Senate. In response to the claim that the Senate was to represent the federal element of the constitution he retorted that "there is not a particle of the Federal principle about it."(52) Nor did he feel that it in any way approximated the virtues of the House of Lords but rather regarded it as a pale copy of the United States Senate, with none of that body's more important powers. The American Senate had the "important judicial function of impeachment" whereby even the actions of the President came under its scrutiny. Along with this it was given the executive power to examine and disallow treaties and certain presidential appointments. With the House of Representatives the Senate also exercised "coordinate legislative functions, as to expenditure and taxation." (53) Compared to this the role of the Canadian Senate was indeed small. Canadian Senators were to be chosen neither by the legislatures of the provinces nor by the people in general. As a result, Dunkin argued that the Senate could not be regarded as representing a federal element in any true sense of the term. The Canadian Senate, he commented:

> ... constituted so differently from the Senate of the United States, presided over by a functionary to be nominated by the General Government; having no such functions of a judicial or executive character as attached to that body, and cut off from that minute

---

(51) Ibid., p. 493.

(52) Ibid.

(53) Ibid., p. 494.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> oversight of the finances which attaches to the Senate of the United States; although it may be a first-rate deadlock; although it may be able to interpose an absolute veto, for no one can say how long, on all legislation, would be no Federal check at all.(54)

In Dunkin's opinion the Canadian Senate was "a very near approach to the worst system which could be devised in legislation."(55)

The Cabinet, in Dunkin's evaluation, fared no better than the Senate as a bastardization of British constitutional practice. Insofar as the provinces were not "really represented to any Federal intent" in the Senate they would have to be represented elsewhere. The federal check which was provided by the Senate in the United States, "as an integral part of the Executive Government" would have to be performed in Canada by the Cabinet; the Cabinet would have to take on the character of "federal composition" and be made the "representative of the provinces." Dunkin considered such a prospect completely contradictory to British practice.

> ... I must say that this sort of thing is utterly variant from, and inconsistent with British practice and British principle; with the constitutional system which makes the whole Cabinet responsible for every act of government. The British Cabinet is no Cabinet of sections, but a unit.(56)

Dunkin was then primarily concerned with the structural defects of the constitution and not with its intention. It was these structural defects that would, however, not permit the realization of the intention of bringing in a highly centralized form of government. In trying to accommodate various federal elements, so his argument went, the framers of the constitutional package had in fact woven in the seeds of its future destruction. When compared to either the avowedly federal constitution of the United States or the centralized constitution of Great Britain the Canadian constitution emerged as a deficient compromise between the two. Dunkin's response to the constitutional question was a

---

(54) Ibid., p. 495.

(55) Ibid.

(56) Ibid., p. 497.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

consistently conservative one. Whereas Macdonald had been willing to compromise on certain aspects in order to deal with local circumstances, Dunkin was not. Yet, both were ideologically conservative and used conservative precepts to justify their positions. Both recognized the importance of tradition, were anti-democratic, favoured slow imperceptible growth in a society's development and both believed that the rights of the individual could best be guaranteed by inherited custom and practice. At no point during the Confederation Debates was there a call for the protection of the "abstract" rights of the individual, nor was it ever suggested that these be enshrined in a bill of rights. On this question the approach was once more empirical and characteristically conservative. As Creighton notes:

> In general, the liberties of the subject are assumed as part of the unwritten constitution inherited from Great Britain; and it is only in a few particular cases that the act concerns itself with rights or liberties, and then in a characteristically practical and empirical fashion. It provides safeguards for the distinctive Civil Code of the Province of Quebec, for the already established sectarian schools of religious minorities, and for the use of the English and French languages in the Parliament and courts of Canada, and in the legislature and courts of the Province of Quebec.(57)

There was no notion whatsoever of making Canada a bilingual or bicultural nation; in fact, the "modern use of the latter term was unknown in 1867." The use of the French language was granted only in those parts of Canada in which it "had already been established by law of convention."(58) Had anyone at the time thought that the provinces were to achieve their present status they might well have heeded Dunkin's warnings and proceeded more cautiously.

Thus the intention of the framers of the constitution was to provide for a strong central government where the provinces would play only

---

(57) Creighton (1972), p. 72.

(58) Ibid., pp. 72-73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a minor role; their purpose was to provide for those conditions in which the "inherited" social and constitutional (political) practices of the British tradition could flourish.

D. Motives for Confederation

In determining the motives behind Confederation we can delineate three major areas of concern. First, there were those internal difficulties stemming from the 1841 Act of Union and Quebec's desire to preserve its French culture. Secondly, there was the problem of defence arising from the perceived threat of American aggression. Third were a variety of economic considerations.

With respect to the first it quickly became apparent that the effort to govern both ethnic groups under the purview of a unitary, "or at least quasi-unitary, state" would prove to be difficult at best. A variety of solutions were tried in the attempt to stave off disintegration. Quebec was permitted to retain its civil law, the status of the French language was eventually recognized despite initial attempts -- based on Durham's recommendations -- to make unilingualism the order of the day, and cabinets were constructed so as to include representation from both cultural groups. In addition governments were headed by two party leaders, one from each section, rather than by a single Prime Minister, and separate attorneys-general were also provided. In order to permit "matters such as education and municipal affairs" to be dealt with differently in the two sections "some of the legislation adopted by the provincial Parliament applied only to one of the sections, with parallel but distinct legislation applying to the other."(59) Despite these provisions the solution did not work. As Stevenson has argued:

> Each section of the province harboured the belief that it was being constrained and dictated to by the other. Since they were of roughly equal size and had equal representation in the Parliament, such a belief was equally plausible on both sides. Legislation could be

---

(59) G. Stevenson, Unfulfilled Union, Macmillan of Canada, Toronto, 1979, pp. 28-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> adopted pertaining to either section without the support of a majority of its representatives. The equal representation of the two sections was discovered by residents of the western half to be an intolerable affront to liberal principles once the western half became the more populous, although the injustice of it had somehow managed to escape their notice when they were a minority of the total population. Ethnic and religious antagonisms were exacerbated by many of the issues which came before the legislature, and were reinforced by divergencies of economic interest between the sections. Farmers and manufacturers in the western part of the province, like their counterparts in the larger western hinterland of a later date, resented the commercial hegemony of Montreal and the measures that were taken with the aim of funnelling their commerce through that city.(60)

It is small wonder that the status quo could not continue long. A variety of solutions were proposed but each suffered from major defects. Representation by population would have left the Lower Canada minority in a subordinate position to Upper Canada. The provision for double majority would have made it virtually impossible to form a government at all while a federation between the two major provinces meant that each of the parts could very well have emerged as more powerful than the central authority. The option of granting the sections independence would have ensured the destruction of the "economic and commercial unity of the St. Lawrence system."(61) These internal difficulties provided a strong motive for finding some workable solution.

As already noted, the problem of defence also occupied the attention of many of the delegates. Thus, "the perceived hostility of the United States as exemplified by the Trent Affair, the Alabama Claims, border incidents, and New York editorialists promoting northern expansion, formed the backdrop for speeches which concentrated on defence policy, possible annexation to the United States, need for Canadian western

---

(60) Ibid., pp. 29-30.

(61) Ibid., p. 40.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

development and Canada's place within the British Imperial defence system."(62)

With the expectation that the United States would abrogate its reciprocal trade agreement with the colonies, as it actually did in 1866, the provinces were presented with a strong economic motive for Confederation. Trade would now have to be re-oriented on an east-west basis and the Maritimes were confronted with the added burden of defending their coast-line and fishing rights.(63) The various economic benefits were stressed by Alexander Galt, the then Minister of Finance. Galt argued that one of the chief benefits of Confederation would be an economy that did not have to rely on any one industry alone. With the addition of the Maritimes, Canada had the potential of becoming a seafaring power and with the removal of tariff barriers provinces would benefit from the resulting increase in trade and would no longer be dependent on the threatened U.S. market.(64)

There were, of course, also those who considered the economic benefits of Confederation as less than certain. J.B.E. Dorion could not see any particular advantage in having the Maritimes as a trading partner in that their products were similar to those of central Canada. As he argued, "What trade could there be between two farmers who produce nothing but oats? ... They might stand and stare at each other with their oats before them, without ever being able to trade together; they would require a third person -- a purchaser."(65) According to Dorion, any trading advantages could just as well be obtained without union. For some the entire Confederation scheme was "nothing more than a machination to further the interest of the Grand Trunk Railway."(66)

---

(62) Nelson et al. (1977), p. 37.

(63) Stevenson (1979), p. 34.

(64) Nelson et al. (1977), p. 26.

(65) Parliamentary Debates, p. 862. Quoted in Nelson et al., p. 27.

(66) Nelson et al. (1977), pp. 29-30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

However, despite criticisms and reservations, it was the recommendations of the "chief architect," Macdonald, and his supporters that prevailed. In view of the motivating factors and the response to these given by Macdonald and others there can be little doubt that there was an important ideological element to the debate with Macdonald emerging as a consistent conservative-liberal. Other solutions to the constitutional problem could have been entertained and provided. A more "republican " form of government would just as well have provided for an effective union and could just as easily have enjoyed the protection of Britain in matters of defence. The rights of citizens and minorities could have been enshrined in a bill of rights. Neither of the foregoing came to pass.

Macdonald did not approach the question of constitutional reform in a merely reactive or incrementalist manner; nor were the ideas upon which he based his actions mere rationalizations of what had been brought about by independent forces. The confederation proposal shows a definite connection to a set of ideas and values. There is no doubt that in both tone and content the "formal" constitution emerged as a very "practical" document(67) but to infer from this that it formalized an expedient political compromise is to do it an injustice. The B.N.A. Act did not seek to advance any new principles or rights but it did seek consciously to preserve the inherited rights and freedoms of a particular tradition and Macdonald showed a good understanding of the philosophical ideas which underlay that tradition.

E. Revisionism

The present condition of the Canadian nation is certainly not that envisioned by the founding Fathers. Their intention of providing for a strong central authority where the provinces would be subordinate to the national interest has not been realized. During one round of federal provincial constitutional wrangling, the Premier of Newfoundland, Mr. Peckford, even went so far as to suggest that the real purpose of

---

(67) W.L. Morton, The Kingdom of Canada, McClelland and Stewart, Toronto, 1968, p. 320.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Confederation had been to set up a central government whose function was to provide for the interests of the provinces and to act at their behest! As well, Quebec has ceased to be a province with a few peculiarities and has come to define itself as a completely distinct entity deserving of special status. The contemporary situation is one in which "the balance of power between federal and provincial governments, which the Fathers believed should incline decisively toward the Dominion, has now fallen sharply towards the provinces."(68) The federal authority is not the only one to have suffered a decline. The role of Parliament as a legislative decision and law-making body has also suffered shrinkage and come to be assumed by the executive, bureaucracy and federal provincial bargaining units.

The devolution of the central authority is now often attributed to the economic and social developments which took place subsequent to Confederation. As a result of these developments, it is argued, the intentions of the Fathers of Confederation have become largely irrelevant and their plan obsolete. Those who support this argument contend that the founders did not foresee the inevitable growth of the state with its attendant responsibilities. Thus, they did not envision "the tremendous expansion of education, or the coming of the welfare state, with its pensions, family allowances, medical care, and various forms of insurance." Compounding this lack of foresight was the equally shortsighted assignment of natural resources to the provinces which deprived the federal government of a potentially important source of revenue. The Fathers were further remiss in their "expectation that the great public improvements of the future would be federal enterprises such as transcontinental railways" rather than those areas of contemporary public enterprise such as schools, universities, roads and hospitals which were assigned to the provinces. As a result, "the whole trend of modern development has placed more power and responsibility in the hands of the

---

(68) Creighton (1972), p. 74.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces; and this inevitably means such a large degree of decentralization as to make the centralist scheme of the Fathers seem obsolete."(69)

The second line of revisionism deals with the cultural aspect of the Confederation agreement. Here it is argued that Confederation was in fact a union, or agreement, "between two cultures or nations" rather than a union of provinces. Even though there is no substantial evidence to support this thesis in the pre-Confederation conferences and debates, so the argument goes, the agreement was of an extra-legal nature, "an unspoken moral commitment, which was meant to inform the whole union with its spirit." As evidence the "historical revisionists" point to the fact that the first "Conservative government gave legal status to the French language in Manitoba and the first Liberal government after Confederation did the same for the Northwest Territories." The argument goes on to conclude that this unwritten agreement between the two cultures has not been adequately lived up to and that therefore "substantial amends must now be made."(70)

Creighton quarrels with these arguments not simply because he considers them historically inaccurate, but also because of the subtle attempts on the part of their protagonists to rewrite history to suit their objectives. As noted earlier, both history and the intentions of the founding Fathers stand as limitations in any attempt to alter fundamentally the provisions of Canadian federalism. Thus, any attempt to bring about significant changes can more easily succeed if it is accompanied by an interpretation of history which favours it. The argument presented for the natural devolution of the central authority claims that the founders were shortsighted in their provision for future contingencies and did not invest the federal government with enough authority to prevent decentralization. At the same time too much responsibility was given to the provinces. As a consequence the centralist thesis no longer holds and the provinces should therefore be granted those powers necessary to carry out their

---

(69) Ibid., p. 77.

(70) Ibid., pp. 77-78.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

responsibilities effectively. The cultural argument calls for a fundamental reconsideration and re-interpretation of the assumptions upon which Confederation was based. If the argument that union was indeed a cultural compact instead of merely the coming together of provinces, then the claims for special status -- more representation of the French fact in federal institutions, the right to negotiate international treaties, etc. -- take on a new light. Indeed the argument can be taken so far as to claim that Quebec should be treated as an equal partner vis-à-vis the rest of Canada, despite its numerical inferiority.

According to Creighton, the argument of inevitable decentralization is not one that bears up well under scrutiny. Decentralization was not due to any lack of foresight on the part of the founding Fathers, nor was it the inevitable consequence of socio-economic evolution and change. The major factor which furthered and initiated the trend towards decentralization was human intervention.

> ... the Fathers <u>did</u> make ample provision by founding a strong central government which could have coped very effectively with modern social and economic problems. And the fact that it is not now capable of playing the role which the Fathers intended it to play is not the result simply of natural social evolution and economic change, but also, and more importantly, of arbitrary human intervention -- of the decisions of the courts and the arrangements of politicians. The British North American Act ... has not often been formally amended; but its whole character has been drastically changed, and, indeed, almost exactly reversed, by the decisions of the courts, and particularly of the Judicial Committee of the Privy Council, which in effect has transferred residuary authority from the central government, where it was intended to lie, to the provinces, which were never meant to have it. There was nothing natural or inevitable about this at all; it might, it ought, to have happened the other way.(71)

Although the courts were responsible for initiating and furthering the process of decentralization, the politicians were not blameless. Whereas the courts transferred "powers and responsibilities" to the provinces, the

---

(71) <u>Ibid</u>., p. 79.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

politicians "continued and hastened" the process by transferring large sums of money. As Creighton again argues:

> During the depression of the 1930s and 1940s, the Dominion government still maintained its dominating economic and financial control; but since then provincial pressures and federal concessions have altered this state of affairs, and with accelerating rapidity ... financial agreements between the provinces and the Dominion have steadily increased the provincial share of the Canadian tax dollar.(72)

When confronted by historical fact, the assumptions of the two-nation theory fare no better than the theory of inevitable decentralization. According to Creighton "the Manitoba Act of 1870, which gave provincial status, the French language, and sectarian schools to the first prairie province of Canada, was not at all the original intention of the Fathers of Confederation." Rather, that intention had been expressed in an Act passed the previous year and little remembered by historians - the Act for the Provisional Government of Ruperts Land. This "gave the northwest the government of a territory, not of a province, and made no mention of language or schools." The original plan had to be abandoned with the advent of the Riel Rebellion of 1869-70. As a result of the rebellion and its attendant problems the institutions of Manitoba were set prematurely.

> It was Louis Riel, backed by five thousand Métis, the partial support of the Red River community, together with British pressure and Anglo-Canadian fears of American intervention in the north-west, which compelled the Fathers of Confederation to fix the institutions of Manitoba prematurely, before the true character of the province had declared itself.(73)

The actions of the legislators were here motivated by considerations other than the desire to fulfill a bicultural agreement or understanding. Despite the provisions of the Manitoba Act there was no subsequent concerted effort on the part of either party to provide for a bicultural West. The North-West Territories Act of 1875 "which first set up a

---

(72) Ibid., p. 80.

(73) Ibid., p. 80-81.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territorial government for the prairies beyond Manitoba, made no mention whatever of language rights." The 1877 amendment to the Act "which gave the French language legal status in the territories, was proposed, not by the Liberal government of the day, but by a private member in the Senate." The amendment was not welcomed by the then Minister of the Interior David Mills and was only grudgingly conceded to by the government in order that the revised bill be passed before the end of the session.(74)

The problematic character of Canadian federalism is one that will likely remain with us for some time. Even given patriation, provincial and federal claims will continue to clash and competing social and political groups will attempt to rewrite history to suit their own purposes. It is during times of such fundamental questioning as we are now experiencing that Creighton's warning becomes particularly important. One must always try to ensure that the interpretive understanding of history is not confused with conscious distortion. Creighton rightly recognizes that if solutions to political problems are to be effective then they must be arrived at with a view to, and an understanding of, history.

---

(74) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Biggar, E.B. Anecdotal Life of Sir John Macdonald. John Lovell and Son, Montreal, 1891.

Bredvold Louis and R. Rose, edits., The Philosophy of Edmund Burke. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1977.

Creighton, Donald. "The Use and Abuse of History." Towards The Discovery of Canada. Macmillan of Canada, Toronto, 1972.

Durant, W. and A. The Lessons of History. Simon and Schuster, New York, 1968.

MacDermott, T.W.L. "The Political Ideas of John A. Macdonald." Canadian Historical Review. No. XIV, 1933.

Macdonald Papers. Public Archives of Canada, Vol. 158.

Morton, W.L. The Kingdom of Canada. McClelland and Stewart, Toronto, 1968.

Nelson, R., R. Wagenberg, W. Soderland, "The Political Thought of the Fathers of Confederation." Paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, University of New Brunswick, June 1977.

Parliamentary Debates on The Subject of the Confederation of the British North American Provinces. Hunter and Rose and Co., Quebec, 1865.

Pope, Sir J. Memoirs of the Right Honourable Sir John Alexander Macdonald. Oxford University Press, Toronto, 1930.

Rhoads, Steven E. The Economist's View of the World. Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Stevenson, G. Unfulfilled Union. Macmillan of Canada, Toronto, 1979.

Waite, P.B. edit., The Confederation Debates in the Province of Canada 1865. Carleton Library Series No. 2. McLelland and Stewart, Toronto, 1963.

Waite, P.B. "The Political Ideas of John A. Macdonald." The Political Ideas of the Prime Ministers of Canada, M. Hamelin edit. Les Editions De L'Université d'Ottawa, Ottawa 1969.

Wright, Benjamin, edit. "Federalist Paper No. 49." The Federalist. Harvard University Press, Massachusetts, 1961.

Étude générale

BP-187F

LES FONDEMENTS DU FÉDÉRALISME CANADIEN

Wolfgang Koerner

DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUE ET SOCIALE
Décembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/187F
ISBN 0-660-92692-X

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

L'OBJET DE LA CONFÉDÉRATION 3

MACDONALD ET LE PROJET DE CONFÉDÉRATION..... 10

CHRISTOPHER DUNKIN ET LA CRITIQUE
DU PROJET DE CONFÉDÉRATION..... 18

LES FACTEURS À L'ORIGINE DE LA CONFÉDÉRATION 25

LE RÉVISIONNISME 28

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 34

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LES FONDEMENTS DU FÉDÉRALISME CANADIEN

INTRODUCTION

> On ne peut modifier la loi comme on modifie une oeuvre d'art, car la loi tire toute sa force de l'habitude qui est prise de la respecter et qui ne s'acquiert qu'avec le temps. Modifier à la légère les lois existantes en faveur de lois nouvelles et différentes a donc pour effet d'affaiblir la loi elle-même.
>
> Aristote, La politique, livre IV, chap. II

Aristote avait compris qu'il ne faut pas modifier à la légère les lois fondamentales de l'État. La politique "n'est pas comme les autres arts, où l'élargissement de la connaissance produit inévitablement de meilleurs résultats(1)". Les institutions politiques ne se prêtent pas volontiers aux exercices de rationalisation; d'ailleurs, comme l'a signalé Burke, les constructions de l'esprit peuvent conduire à des excès pires que ceux qu'elles visent à corriger. Le plus souvent, le respect de la loi résulte moins de la démarche d'un esprit éclairé que de l'action du "préjugé". Force nous est donc de nous ranger derrière Madison, pour qui "une nation de philosophes est aussi utopique que la race des philosophes rois dont rêvait Platon; aucun gouvernement, fût-il le plus rationnel, ne trouvera superflu de jouir du préjugé favorable de la population(2)".

Le Canada a connu récemment de grands bouleversements d'ordre constitutionnel et pourrait en connaître de nouveaux, dans la

---

(1) Steven E. Rhoads, The Economist's View of the World, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 195.

(2) Benjamin Wright (éd.), "Federalist Paper No. 49", The Federalist, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1961, p. 347-351.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

foulée de l'accord du lac Meech. Toutefois, si nous voulons saisir pleinement la situation actuelle de notre union, nous devons d'abord nous pénétrer des intentions qui ont animé ses fondateurs. En effet, c'est souvent en période de crise et d'évolution rapide que nous voulons revenir sur les intentions originales, car celles-ci déterminent dans une large mesure le cours de la vie politique. La Confédération "a résulté des compromis consentis par une élite politique dans les domaines de la culture, de la politique, de l'économie et des affaires étrangères; qui plus est, les décisions prises au moment de sa création ont fixé en grande partie les paramètres du débat qui continue d'entourer ces questions(3)".

Le lecteur pourrait ne voir dans cet examen des principes premiers qu'un simple retour sur des sentiers battus. Pourtant, le présent ne peut être jugé à sa juste valeur que si le passé a été bien compris. Il faut aussi reconnaître qu'un programme politique quelconque aura d'autant plus de succès qu'il s'appuiera sur des assises solides. En sciences numaines, on apprend que la solution d'un problème est souvent le fruit d'un retour critique sur les principes premiers plutôt que de la découverte de faits nouveaux. Cela ne veut pas dire que ces derniers n'ont aucune importance: il s'agit simplement de reconnaître que les temps de réflexion ont tout autant d'importance. Après tout, notre matière grise n'est-elle pas notre principal outil de recnercne métnodologique? Ceux qui, mesurant l'importance de cette réflexion, sont souvent amenés à en défendre les mérites auprès des collectionneurs de données et des puristes de la métnode trouveront peut-être un peu de réconfort dans ce qui suit:

> De toute évidence, l'nistoriographie ne saurait être une science. Elle ne peut être qu'un savoir-faire, un art et une pnilosophie. Un savoir-faire, dans la recnerche constante des faits; un art, dans la création d'un ordre sensé à partir du cnaos des données; et une pnilosophie, dans la recnercne de la perspective et de l'édification. Le présent, c'est le passé d'où naît

---

(3) R. Nelson, R. Wagenberg, W. Soderland, "Tne Political Thougnt of the Fatners of Confederation", communication présentée à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, Université du Nouveau-Brunswick, juin 1977.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> l'action, et le passé, c'est le présent livré à notre entendement(4).

L'OBJET DE LA CONFÉDÉRATION

Dans un texte intitulé "The Use and Abuse of History(5)", Donald Creighton mesure nettement l'importance de l'intention première dans l'évolution du fédéralisme canadien. Selon cet auteur, le malaise que suscite actuellement le fédéralisme tient pour beaucoup à notre ignorance des intentions originales des pères fondateurs. Cette forme de répudiation et de distorsion du passé menace l'avenir même du fédéralisme, car les Canadiens n'ont plus de point d'appui solide pour passer à l'action:

> Ils sont déroutés, en partie parce qu'ils ne connaissent ni leur point de départ, ni le chemin emprunté, ni les buts et les idéaux devant les guider. L'ignorance fait bon accueil au mytne et à la propagande(6).

Bien qu'elles soient contestées et réinterprétées, les intentions originales des pères fondateurs continuent quand même de jouer un rôle important.

> Le passé n'est pas mort. Il reste en coulisse et oppose à la révolution ses obstacles juridiques, ses souvenirs historiques et son bagage de convictions; les révolutionnaires ne peuvent l'emporter que s'ils surmontent les obstacles, font taire les craintes et suppriment les inhibitions(7).

Pour un conservateur comme Creighton, le fédéralisme ne survivra que s'il reste fidèle aux principes qui ont présidé à son instauration. Le renoncement aux intentions premières et les grands bouleversements sonneront l'heure de la déstabilisation. Pour que le fédéralisme canadien survive, il faut que son objet premier soit clairement compris et sans cesse réaffirmé. Selon Creighton, la décentralisation du régime fédéral n'a rien

---

(4) W. et A. Durant, The Lessons of History, New York, Simon and Schuster, 1968, p. 12.

(5) Donald Creighton, "The Use and Abuse of History", Towards the Discovery of Canada, Toronto, Macmillan of Canada, 1972, p. 65-84.

(6) Ibid., p. 69.

(7) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'inévitable, du moins tant que certains organismes ne la recnercnent pas sciemment dans un but intéressé.

> Il faut défendre l'histoire contre les assauts qu'elle subit au nom du changement. Il faut toujours se méfier des théories qui rejettent le passé ou qui en donnent une interprétation absolument nouvelle. Ces tnéories ne peuvent manquer d'abonder à une époque de doute et d'incertitude devant l'avenir; la plupart d'entre elles sont d'ailleurs écnafaudées, consciemment ou non, pour servir le programme radical de l'neure. De là à la propagande historique, il n'y a qu'un pas vite francni. [...] Une nation qui répudie son passé ou le déforme court le grave danger de s'aliéner son avenir(8).

Si les intentions premières des architectes de la Confédération sont mal interprétées, ce n'est certes pas faute de témoignages nistoriques. En effet, ces intentions ont été clairement exposées dans divers discours prononcés avant la Confédération, et même une lecture rapide de ces textes fait ressortir la raison d'être fondamentale de la Confédération. Il s'agissait en définitive de fonder une nation transcontinentale "sous la forme d'une monarcnie constitutionnelle assujettie à la Couronne britannique(9)". Le principe monarcnique n'a jamais été vraiment contesté et il était nors de question d'envisager un modèle fondé sur le précédent américain. Ce que l'on voulait, c'était un gouvernement central fort; si l'union législative était impossible en raison du Québec et de ses particularités dont il était jaloux, le mieux était de constituer une union fédérale fortement centralisée. Comme le soutenait Jonn A. Macdonald:

> Les luttes fratricides qui font malheureusement rage aux États-Unis nous montrent la supériorité de nos institutions et du principe dont elles dérivent. Puisse ce principe monarchique nous guider encore longtemps. Plutôt que de nous tourner vers Wasnington, rallions-nous, avec le parti des modérés, à la devise: "Un Canada uni qui ne fasse qu'une province et qui n'ait qu'un souverain"(10).

---

(8) Ibid., p. 83.

(9) Ibid., p. 69.

(10) Arcnives publiques du Canada, Fonds Macdonald, vol. 158, p. 64011-64012. (Discours prononcé à Kingston en 1861.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les Américains avaient commis l'erreur d'investir les États de trop grands pouvoirs. Jonn A. Macdonald n'allait pas répéter cette erreur; dès 1861, discutant du problème américain, il énonçait les principes qui allaient être appliqués en 1867.

> Ne nous laissons pas échouer sur les mêmes écueils qui ont divisé les Américains. Ils ont commis l'erreur fatale, mais peut-être inévitable, compte tenu de l'état des colonies au moment de la révolution, de faire de chaque État une entité souveraine dotée d'un pouvoir souverain, sauf dans les cas où ce pouvoir a été spécialement confié au gouvernement général par la Constitution. La vraie nature d'une confédération réside dans l'attribution de tous les principes et pouvoirs de la souveraineté au gouvernement général, à l'exclusion des États subordonnés ou individuels qui ne doivent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément confiés. Il nous faut donc un gouvernement central fort, une assemblée législative centrale forte, et un puissant régime décentralisé d'assemblées législatives secondaires chargées des questions d'intérêt local(11).

Les délégués canadiens-français avaient eux aussi souligné l'importance des liens avec la Grande-Bretagne. La Couronne et les institutions parlementaires britanniques allaient d'ailleurs continuer de reconnaître aux Canadiens français les droits nécessaires à leur survie culturelle. À ce chapitre, le maintien du clergé catholique dans le Bas-Canada était d'une importance capitale, et la Grande-Bretagne y avait consenti. Par ailleurs, l'élite canadienne-française ne souhaitait nullement faire avancer la cause de la "démocratie républicaine"; l'adhésion au principe de la monarchie représentait donc un moyen de conjurer une telle tendance. D'après Cartier, les Canadiens français:

> comprenaient [...] que si leurs institutions, leur langue et leur religion leur étaient alors laissées intactes, ils le devaient à leur adhésion à la Couronne britannique(12).

---

(11) Ibid., p. 64121. (Discours prononcé devant l'Assemblée législative en 1861.)

(12) Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865, p. 58; voir aussi p. 839. (Ci-après Débats parlementaires.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Alors que les Américains avaient voulu créer des institutions purement démocratiques, le programme fédéral reposait, selon Cartier, sur le maintien de "l'élément monarchique". Le maintien de l'institution monarchique et des principes qui la sous-tendent était le seul moyen d'éviter la suite d'événements malheureux qui avaient marqué l'histoire américaine. Bien que Cartier ait offert une analyse beaucoup trop simpliste de la situation américaine, d'autres interlocuteurs reprirent les éléments fondamentaux de ce thème:

> Les Américains ont établi une fédération dans le but de perpétuer la démocratie sur ce continent; mais nous, qui avons eu l'avantage de voir le républicanisme à l'oeuvre durant une période de 80 ans, de voir ses défectuosités, nous avons pu nous convaincre que les institutions purement démocratiques ne peuvent produire la paix et la prospérité des nations, et qu'il nous fallait en arriver à une fédération pour perpétuer l'élément monarchique. La différence entre nos voisins et nous est celle-ci: dans notre fédération, le principe monarchique sera le principal caractère, pendant que de l'autre côté de la frontière, le pouvoir qui domine est la volonté de la foule, de la populace enfin(13).

Le plus souvent, le principe de la monarchie fait naître l'idée d'un suffrage limité à la seule élite des propriétaires. La notion de "l'autorité légitime" allait ainsi servir à véhiculer non seulement celle de l'autorité du Parlement, mais aussi le fait que seules les personnes qui en étaient jugées dignes pouvaient participer au gouvernement du pays. Comme l'affirmait Cartier:

> Toute personne qui a pu converser avec quelques hommes ou écrivains des États-Unis a invariablement vu tout de suite qu'ils admettent que le gouvernement y est impuissant, par suite de l'introduction du suffrage universel, et que le pouvoir de la populace a conséquemment supplanté l'autorité légitime. Et en ce moment nous sommes les témoins du triste spectacle d'un pays déchiré par la guerre civile(14).

La position de Macdonald au sujet du droit de vote s'inspirait des mêmes sentiments. Même si la loi qui devait être adoptée plus tard (en 1885)

---

(13) Ibid., p. 58.

(14) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

allait contribuer à élargir considérablement l'électorat, le critère de propriété continuait à jouer un rôle important. La loi en question s'appuyait sur les grands principes de "l'uniformité du suffrage et de la reconnaissance de la propriété comme facteur déterminant du droit de vote". Selon Pope, le critère de propriété "visait à empêcher la domination automatique d'une simple majorité". Cet auteur ajoute que, pour Macdonald, "quiconque appuyait le suffrage universel n'avait aucunement le droit de se dire conservateur(15)". L'opinion de Macdonald à ce sujet n'avait pas varié depuis 1861 au moins:

> L'expérience montre que le suffrage universel affaiblit un peuple et le conduit à l'anarchie et au despotisme. En l'absence d'un pouvoir intermédiaire et si la propriété n'est pas protégée ni incluse au nombre des critères de représentation, le peuple est peut-être égal, mais il cesse bientôt d'être libre(16).

Cartier ne doutait pas que l'instauration d'un régime fédéral soit chose possible ni qu'un tel régime puisse assurer la survie de la culture canadienne-française, mais tous ne partageaient pas cet avis. Joly, par exemple, estimait que l'établissement d'un gouvernement central fort ne ferait que sonner le glas des Canadiens français, ce qui irait d'ailleurs à l'encontre du principe même d'une confédération. Sous un tel régime, les provinces seraient de plus en plus tenues d'obéir aux ordres des autorités centrales. Le fédéralisme, soutenait-il, convient à des États indépendants et forts qui jugent nécessaire de s'unir pour faire face à certaines exigences auxquelles ils ne pourraient répondre autrement, notamment au chapitre de la défense. Aux yeux de Joly, le projet de confédération était une tentative déguisée d'union législative, laquelle ne pourrait servir les intérêts du Bas-Canada. L'existence d'un gouvernement central puissant allait, selon lui, faire en sorte que le régime instauré:

> [...] ne sera plus une confédération, ce sera une union législative que les apôtres les plus zélés de la confédération repoussent comme étant incompatible avec la diversité des intérêts des différentes provinces.

---

(15) Sir J. Pope, Memoirs of the Right Honourable Sir John Alexander Macdonald, Toronto, Oxford University Press, 1930, p. 616.

(16) Archives publiques du Canada, Fonds Macdonald, vol. 158, p. 64123. (Discours prononcé devant l'Assemblée législative en 1861.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> [...] Les pouvoirs locaux n'auront plus d'existence à eux propre; ils ne seront que les délégués d'autorité du pouvoir central, ses employés, et tout vestige de confédération disparaîtra de votre constitution [...]. La faiblesse du pouvoir central n'est pas le résultat du système fédéral, c'est son origine, sa raison d'être. C'est parce que le pouvoir central dans une confédération ne peut être autrement que faible, que des États parfaitement indépendants, et qui désirent le demeurer, adoptent le système fédératif uniquement comme un moyen de défense contre l'étranger(17).

Dans le cas du Canada, il existait déjà une autorité capable de prendre en cnarge le problème de la défense, à savoir la Grande-Bretagne. S'il conservait ses liens étroits avec elle, le Canada voyait sa souveraineté assurée et le projet de confédération n'avait plus sa raison d'être, du moins selon Joly.

> Nous avons déjà, sous notre constitution actuelle et sans confédération, un pouvoir central plus fort qu'aucun pouvoir que vous pourrez créer, et auquel nous nous soumettons cependant sans murmurer, parce que c'est un pouvoir central dont l'existence n'est pas incompatible avec celle de nos pouvoirs locaux. C'est le pouvoir de l'Angleterre(18).

Il y avait alors chez les Canadiens français deux écoles de pensée touchant les avantages d'une confédération. Ceux qui se rangeaient derrière Cartier étaient convaincus que c'est le pluralisme d'un régime fédéral qui favoriserait le plus les intérêts des Canadiens français à long terme. Ils trouvaient dans l'ensemble que les Britanniques avaient bien protégé les droits fondamentaux des minorités et que ces droits continueraient d'être respectés si le Canada maintenait la tradition britannique et entretenait des liens étroits avec la Grande-Bretagne. Le fédéralisme laisserait en outre aux autorités locales des pouvoirs suffisants pour que la culture canadienne-française continue de fleurir(19).

L'autre groupe, qui défendait essentiellement le maintien du statu quo, n'était pas aussi rassuré quant aux motifs qui animaient les Britanniques et les habitants du Haut-Canada. Ses porte-parole étaient

---

(17) Débats parlementaires, p. 356.

(18) Ibid.

(19) Nelson et al. (1977), p. 6-7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'avis que les droits dont jouissaient les Canadiens français n'avaient pas été acquis facilement et qu'ils devaient être protégés avec un soin jaloux. Loin de croire que l'Angleterre garantissait avec magnanimité les droits des minorités, ils pensaient au contraire qu'on avait dû forcer la main aux Britanniques, qui ne s'y étaient résignés que sous la menace de forces extérieures ou de désobéissance civile. Ils ne voyaient dans le fédéralisme qu'une tentative voilée de réaliser tôt ou tard l'union législative et la représentation en fonction du nombre d'nabitants(20). Voici ce qu'en pensait Dorion:

> Le gouvernement britannique est disposé à instaurer d'emblée une union fédérale et, quand ce sera chose faite, l'élément francopnone sera complètement submergé par la majorité des représentants britanniques. Qu'est-ce qui empêcherait alors le gouvernement fédéral d'adopter, comme on nous le demande maintenant, une série de résolutions sans les soumettre au peuple, et de se tourner vers le gouvernement impérial pour qu'il remplace le régime fédératif par une union législative?(21)

Dans la même veine, Perrault soutenait que:

> Le projet d'une confédération n'est pas opportun. Et même s'il l'était, je soutiens que son objet n'en demeure pas moins néfaste. J'ai brossé un rapide tableau historique du caractère envanissant de la race britannique sur les deux continents. J'ai souligné l'antagonisme incessant qui a existé entre cette race et la race française. Notre passé nous rappelle la lutte constante que nous avons dû mener pour résister à l'agression de l'élément anglais au Canada et à sa propension à l'exclusivisme. Ce n'est qu'à force de résistance héroïque et grâce à un heureux concours de circonstances que nous avons réussi à obtenir les droits politiques qui nous sont garantis dans la présente constitution. Le projet de confédération n'a d'autre objet que de nous priver des plus précieux de ces droits en les remplaçant par une structure politique qui nous est éminemment hostile(22).

---

(20) Ibid., p. 5-6. Voir aussi Débats parlementaires, p. 590-632.

(21) P.B. Waite (éd.), The Confederation Debates in tne Province of Canada 1865, Carleton Library Series n° 2, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 95.

(22) Ibid., p. 128.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MACDONALD ET LE PROJET DE CONFÉDÉRATION

John A. Macdonald fut l'un des principaux maîtres d'oeuvre de la Confédération. Il est aussi l'un de ceux qui en ont le mieux parlé. Son attitude en politique a toujours été qualifiée de pragmatique, sans doute à juste titre, car il agissait prudemment, en tenant compte des circonstances. Pourtant, on ne lui rendrait pas justice en affirmant, comme l'ont fait certains, qu'il n'était pas un homme d'idées(23). Il se pourrait, comme l'a prétendu MacDermott, que Macdonald n'ait pas accordé une grande place à la réflexion, mais c'était un homme d'action, et non un théoricien. Macdonald a accepté les principes idéologiques dominants du système dans lequel il travaillait et n'a jamais éprouvé le besoin de les transcender. Cette absence de mise en question n'est sans doute pas étrangère à sa réputation d'nomme d'État pragmatique et peut aussi expliquer pourquoi il n'a jamais jugé bon de prendre du recul pour énoncer des principes politiques. On aurait tort, pourtant, d'attribuer à un manque d'idées son acceptation de l'idéologie dominante et de la structure sociale en place. Macdonald était un "conservateur libéral", c'est-à-dire un conservateur fidèle à la tradition anglaise incarnée par Burke. En 1865, il résumait sa conception de la politique en ces termes:

> Je me contente [...] de me borner aux choses pratiques et à assurer au pays les mesures pratiques qu'il demande; quant à la réputation d'homme à système et à

---

(23) Voir P.B. Waite, "The Political Ideas of Jonn A. Macdonald", Les idées politiques des premiers ministres du Canada, M. Hamelin (éd.), Ottawa, Les Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969. Voir également T.W.L. MacDermott, "The Political Ideas of Jonn A. Macdonald", Canadian Historical Review, n° XIV, 1933. À l'âge de cinq ans, Macdonald quitta Glasgow, en Écosse, pour venir au Canada. Sa famille s'établit à Kingston, où il fréquenta l'école primaire, et où il devait plus tard s'établir comme avocat. Il pratiqua le droit toute sa vie en s'associant à divers confrères, à Kingston jusqu'en 1874, puis à Toronto. Son cabinet s'occupait surtout de droit commercial et avait pour principaux clients des entreprises et des hommes d'affaires connus. Macdonald se lança en politique au niveau municipal à Kingston, où il fut conseiller municipal de 1843 à 1846. En 1844, à l'âge de 29 ans, il fut élu député de Kingston à l'Assemblée législative de la Province du Canada. (Pour un bon aperçu biograpnique, voir l'Encyclopédie au Canada, tome 2, p. 1146.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> idées visionnaires aboutissant tantôt à l'annexion, tantôt à la fédération, tantôt à l'union législative et toujours à des utopies irréalisables, je l'abandonne à l'esprit poétique et plein d'imagination de l'non. député(24).

Par cette affirmation, Macdonald entendait contester non pas l'adhésion à un ensemble de principes ou d'idées politiques, mais plutôt la poursuite d'objectifs établis a priori. Son opposition portait sur les idées propnétiques, et non sur les principes politiques. Les solutions aux problèmes politiques devaient avoir le même fondement pour lui que pour Burke, c'est-à-dire la tradition de l'art de gouverner, et non pas une doctrine rationnelle. Macdonald n'était pas de ceux qui soulèvent les problèmes avant qu'ils ne se posent. Néanmoins, une fois que l'opinion publique avait fait apparaître l'opportunité ou la nécessité d'une réforme, il allait bien volontiers de l'avant. Un cnangement d'orientation sur un point précis ne résulte pas nécessairement du seul opportunisme. À l'instar de Burke, Macdonald savait à quels périls on s'expose à vouloir soulever prématurément les questions litigieuses. En 1853, il affirmait:

> Il faut avant tout se garder de toucner à la constitution du pays, à moins que, de toute évidence, la population en souffre(25).

Biggar, auteur d'une biographie dithyrambique de Macdonald, fait une observation du même ordre sur sa façon de changer d'avis sur un sujet donné, en l'occurrence le vote par scrutin secret:

> La question du vote par scrutin secret était désormais posée. Il est intéressant de remarquer que Jonn A. Macdonald s'est opposé à cette forme de scrutin, tout comme on le verra, au cours des années suivantes, s'opposer à plusieurs réformes dont il favorisera cependant la concrétisation par la suite, après avoir constaté que l'opinion publique les réclamait. Il s'opposait au scrutin secret parce qu'il estimait que la population du Canada n'était pas soumise à des pressions illégitimes, comme pouvait l'être celle de l'Angleterre ou de certains pays d'Europe(26).

---

(24) Débats parlementaires, p. 1000.

(25) Globe, 12 avril 1853.

(26) E.B. Biggar, Anecdotal Life of Sir Jonn Macdonald, Montréal, Jonn Lovell and Son, 1891, p. 64.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Il jugeait inutile d'entreprendre une réforme, à moins que les circonstances ne l'exigent. En l'occurrence, la situation n'avait pas évolué, à son avis du moins, au point de rendre la réforme indispensable. Pour qu'on adoptât la formule du scrutin secret, il ne suffisait pas qu'elle fût pour certains une bonne idée, séduisante sur le plan intellectuel, ni que d'autres pays l'eussent déjà appliquée. Si la réforme était effectivement indispensable, mieux valait adopter une mesure prudente et mûrement réfléchie, faute de quoi elle ne résisterait pas au temps. Voici ce que disait Pope au sujet de Macdonald:

> En règle générale, il préférait "se hâter avec lenteur", bien évaluer la situation, garder ses coudées franches aussi longtemps que possible et n'agir qu'en pleine connaissance de cause. Comme il l'a lui-même fait remarquer, cette façon de faire lui a souvent épargné les conséquences désastreuses d'une intervention hâtive et improvisée. Avec confiance, il laissait le temps résoudre bien des difficultés sur son chemin, et sa sagesse à cet égard a toujours été citée en exemple(27).

Par conséquent, lorsque Waite reprend à son compte la citation de MacDermott, qui voyait en Macdonald un "empiriste sur toute la ligne", il ne se montre pas injuste envers ce dernier. Il a également raison d'affirmer que Macdonald "adaptait son opinion et son action aux tendances du moment, abandonnant volontiers, mais avec prudence, les mesures qui semblaient désuètes ou irréalisables(28)". On aurait pourtant tort d'en conclure, comme semble vouloir le faire Waite, que Macdonald changeait de principes fondamentaux comme le caméléon change de couleur; il savait simplement qu'on ne peut pas modeler son environnement en fonction d'un ensemble de principes adoptés a priori. À l'instar de Burke, il contestait la doctrine du rationalisme déductif. Waite signale aussi qu'il se méfiait de "l'esprit de réforme et de cette conception selon laquelle la panacée sociale [illegible] dans la modification des institutions et des lois(29)". Sur ce point comme sur d'autres, Macdonald ne faisait que se

(27) Pope (1930), p. 653.

(28) Waite (1969), p. 52.

(29) Ibid., p. 53.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conformer au principe conservateur voulant qu'un homme d'État s'occupe des situations et des objectifs à propos desquels il peut agir. Le conservateur conçoit le bien dans le concret, contrairement au philosophe.

Pour Waite, le cynisme de Macdonald en politique n'est que le pendant de son cynisme envers la nature humaine. Il ne se faisait aucune illusion sur les vertus innées de l'animal humain: "il n'a jamais partagé la foi sublime en la perfectibilité du genre humain que professent les églises non conformistes(30)". Il n'y a pas lieu de s'en étonner, car cette foi n'a jamais animé les adeptes de la doctrine conservatrice. Tandis qu'au XVIII^{e} siècle, les théoriciens de la révolution affirmaient leur confiance en la valeur morale de l'homme et en son aptitude à choisir les mesures exigées par la science et la raison, Burke est toujours resté sceptique sur ce point, estimant plutôt que "la fragile nature humaine devrait toujours s'appuyer sur les traditions bien établies d'une société séculaire(31)". Souvent, ceux qui croyaient aux vertus et aux avantages de la réforme et des idéaux progressistes avaient aussi foi en la bonté fondamentale de l'homme et en sa perfectibilité. Pourtant, bien des réformateurs ont été déçus à ce sujet, comme ont pu l'être ceux qui ont goûté à l'altruisme prétendu de certains révolutionnaires.

Or, après avoir décelé les caractéristiques qui précèdent dans l'attitude de Macdonald en politique, Waite déconcerte son lecteur en affirmant tout de même que Macdonald était un homme dépourvu d'idées. En réalité, même si l'on s'en tient à l'analyse de Waite, il est évident que Macdonald s'inscrit parfaitement dans la tradition conservatrice. En outre, à quoi Waite reconnaît-il de façon certaine l'influence des idées, et comment définit-il un homme d'idées? Sans répondre directement à ces questions, il en vient simplement à la conclusion que, comme Macdonald était un pragmatique accordant une grande place aux circonstances, ses pensées et ses actions ne pouvaient avoir de fondement idéologique ou philosophique cohérent. Il semble même suggérer que celui qui agit en fonction de ses convictions idéologiques doit nécessairement essayer de

---

(30) Ibid., p. 54.

(31) Louis Bredvold et R. Rose (éd.), The Philosophy of Edmund Burke, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1977, p. 156.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

modifier ou de transcender son environnement immédiat. Ce n'est pourtant pas le genre de conception ou d'attitude politique auquel il faut s'attendre de la part d'un conservateur ni, par conséquent, de Macdonald.

S'il existe un sujet sur lequel Macdonald s'est exprimé de façon typiquement conservatrice, c'est bien celui de la représentation en politique. Pour lui, le rôle du représentant ne se limite pas à celui d'un simple délégué; en outre, il n'a jamais pu concevoir que toute la population puisse être périodiquement invitée à intervenir directement sans le domaine législatif. Dans sa conception de l'ordre constitutionnel britannique, la démocratie sous forme de référendum ou de plébiscite aurait été tout à fait incongrue. Lorsqu'il a été question de soumettre le principe de la Confédération à un vote populaire, Macdonald a réagi en ces termes:

> Par quel moyen admis et reconnu par notre Constitution pourrions-nous prendre un tel vote? Il n'y en a pas, et pour le faire il nous faudrait fouler aux pieds les principes de la Constitution anglaise. [...] Nous sommes ici les représentants du peuple, et non ses délégués(32).

La position de Macdonald est sans doute tout à fait conforme à la doctrine conservatrice, mais force est néanmoins de reconnaître qu'à l'instar de la plupart des grands hommes politiques, il n'était guère enclin à s'embarrasser de principes. Si le projet de confédération avait été soumis au suffrage de la population, celle-ci aurait très bien pu le rejeter, condamnant du même coup la perspective d'un Canada uni que proposait Macdonald. En revanche, il serait injuste d'imputer son attitude au seul opportunisme. L'indépendance des députés constituait à ses yeux une composante essentielle du processus démocratique, et le despotisme du peuple, ou la dictature de la majorité, lui semblait tout aussi odieux que le despotisme d'un tyran, le premier étant du reste susceptible de servir de prétexte à l'instauration et au maintien du second, sinon d'y mener. En soumettant les grands thèmes législatifs à l'opinion du peuple, on ne faisait que recourir au "moyen que prend un despote [...] pour faire

---

(32) Débats parlementaires, p. 1002.

(33) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sanctionner son usurpation par le peuple(33)". En l'occurrence, l'argument de Macdonald est visiblement excessif: utilisé à bon escient, l'outil du plébiscite peut être très efficace en démocratie, mais un conservateur tenant en suspicion la capacité politique du peuple n'avait pas à admettre un tel principe. On remarquera enfin que, à diverses reprises au cours du débat, Macdonald a parlé de "principes conservateurs", qu'il a fini par assimiler à la tradition constitutionnelle britannique.

La notion de "représentation" tenait une place importante dans cette tradition constitutionnelle, selon laquelle les hommes nantis et de bonne réputation étaient les plus aptes à prendre les meilleures décisions en politique. C'était l'opinion de Macdonald, mais il estimait en outre que les principes et la bonne conscience n'étaient pas suffisants. En bon conservateur, il se méfiait de la démocratie et jugeait indispensable de restreindre le principe de la représentation par une structure niérarchique. Pour illustrer son propos, il a cité une intervention du parlementaire britannique Leatham.

> Dans un gouvernement représentatif, il est essentiel que la classe des électeurs, qui est la même que celle des contribuables, n'ait pas de pouvoir législatif direct, et, dans la représentation parlementaire, le principe représentatif même ne doit pas légiférer. Les droits et la propriété du peuple anglais sont protégés par la prérogative de la Couronne, les privilèges des lords et l'autorité d'une assemblée représentative, qui composent le triple bouclier par lequel sont protégés les droits du plus humble sujet dans le royaume(34).

Pour résumer l'argument de Leatham, Macdonald dit y voir "la solution la plus sage, qui a été appuyée par les hommes politiques les plus éminents d'Angleterre à différentes époques(35)".

Pour Macdonald, les droits et la propriété des électeurs canadiens devaient être protégés par des mesures à peu près identiques, sous réserve des modifications indispensables, à celles que Leatham avait jugées essentielles pour la Grande-Bretagne. La nouvelle union devait

---

(34) Ibid., p. 1003.

(35) Ibid., p. 1004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

assurer "une continuation de la jouissance des lois anglaises, des institutions, de la liberté et de l'union avec la mère patrie(36)".

Par-delà les rivalités de partis, la monarchie était indissociable de la tradition. Dans un régime de partis, elle apportait le symbole nécessaire à l'unification d'éléments disparates. Du reste, pour Macdonald, l'absence de ce genre de symbole unificateur indépendant des partis constituait un grave inconvénient pour le système américain. Bien qu'étant le chef symbolique et politique de l'État, le président américain n'était que "le chef heureux d'un parti politique", qui ne pouvait "jamais être regardé comme le souverain de la nation", car du fait du régime des partis, il ne pouvait représenter qu'un segment de la nation. De l'avis de Macdonald, le principe monarchique offrait une réalité différente:

> Je crois qu'il est de la plus grande sagesse que ce principe soit reconnu, afin que nous ayons un monarque vers qui pourront se tourner tous les regards, un monarque qui n'appartiendra ni n'adhérera à aucun parti, en un mot, qui sera le chef et la protection commune de tous(37).

On pouvait également adapter les "privilèges des lords" en les modifiant en fonction des particularités du pays. Une réplique fidèle de la Chambre haute britannique n'était pas envisageable au Canada, où il n'existait pas d'aristocratie foncière, de fortunes territoriales ni de classe distincte séparée du peuple. La solution la plus pratique et, dans les circonstances, la plus compatible avec le modèle britannique, consistait "à conférer à la Couronne le pouvoir d'en nommer les membres [...] avec cette différence que les nominations [seraient] à vie". Le Sénat devait exercer un contrôle efficace sur la Chambre basse, particulièrement en cas d'excès de zèle égalitariste ou démocratique de la part de celle-ci.

> Il ne faut pas que ce soit un simple bureau d'enregistrement des décrets de la chambre basse, mais au contraire une chambre indépendante douée d'une action propre, et ce n'est qu'à ce titre qu'elle pourra modérer et considérer avec calme la législation de l'assemblée et empêcher la maturité de toute loi intempestive ou pernicieuse passée par cette dernière(38).

---

(36) Ibid., p. 32.

(37) Ibid., p. 33.

(38) Ibid., p. 36-37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le principe d'une assemblée représentative de type britannique nécessitait aussi une certaine adaptation. Malgré la préférence de Macdonald pour le modèle britannique de l'union législative, la nécessité d'apaiser les revendications des provinces faisait obstacle à son adoption, et la meilleure solution à envisager restait une union fédérale. Macdonald n'ignorait pas qu'il faudrait accorder la représentation proportionnelle à la population demandée par le Haut-Canada ainsi que l'autonomie culturelle revendiquée par le Québec, et permettre aux Maritimes de conserver une certaine identité politique. En toute logique, le choix de l'union fédérale s'imposait. Elle assurerait une représentation équitable au parlement national, elle permettrait au Québec de défendre ses intérêts culturels et elle accorderait suffisamment de latitude aux Maritimes. Malgré certaines concessions, le pouvoir central resterait assurément le plus fort:

> Dans la Constitution projetée, tous les sujets d'intérêt général, tout ce qui affecte les provinces comme un tout, seront laissés exclusivement à la législature générale, pendant que les législatures locales régleront les intérêts locaux qui, sans intéresser la confédération entière, ont un haut intérêt local(39).

L'intérêt national devait conserver sa suprématie, Macdonald restant, sur ce point, fidèle à la doctrine de Burke.

Bien que Macdonald n'ait pas rédigé d'ouvrage, ni même de brochure à ce sujet, il ne fait guère de doute que son action politique a été guidée par un ensemble cohérent de principes parfaitement assimilés. Il était conscient des idées sur lesquelles il fondait son action. Son pragmatisme était donc d'ordre philosophique, et non pas uniquement fondé sur l'opportunisme, encore qu'on ne puisse pas dire que cette motivation lui soit toujours restée étrangère. Cependant, on fausserait la réalité en réduisant la motivation de la classe politique au pragmatisme et à l'opportunisme.

---

(39) Ibid., p. 31.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRISTOPHER DUNKIN ET LA CRITIQUE DU PROJET DE CONFÉDÉRATION

Finalement, Macdonald réussit à imposer sa propre vision du projet de confédération, mais non sans peine. C'est un député indépendant mais d'idéologie conservatrice, Christopher Dunkin, du Bas-Canada, qui s'éleva le plus éloquemment contre le projet. Si Dunkin ne partageait pas l'enthousiasme de Macdonald pour les propositions constitutionnelles à l'étude, il éprouvait néanmoins, tout comme lui, un profond respect pour la tradition et une grande méfiance à l'égard de la démocratie.

> Je n'ai aucun goût pour les formes ou institutions démocratiques ou républicaines, ni même pour les révolutions ou nouveautés politiques d'aucune espèce. Les mots "création politique" ne sont pas de moi. [...] Tout ce que nous pouvons faire est de surveiller et développer les progrès ordinaires de nos institutions; et si nous voulons que ces progrès soient solides et durables, il faut qu'ils soient lents et bien mûris. [...] Je n'ai aucune confiance dans ces changements violents et subits qui ont pour objet la création de quelque chose d'entièrement nouveau(40).

Dans l'ensemble, il reprochait aux auteurs de la constitution projetée de l'avoir hâtivement forgée et de proposer en fait une forme de gouvernement tout à fait nouvelle et non encore éprouvée au lieu de s'inspirer des pratiques traditionnelles. À ses yeux, la nouvelle constitution n'était, contrairement à ce que d'aucuns prétendaient, ni égale ni supérieure à celle de la Grande-Bretagne ou des États-Unis(41). Il trouvait qu'on avait négligé les points de détail et que le projet de confédération était fondamentalement irréalisable du fait qu'on essayait de greffer un régime gouvernemental "fédéral" sur le système britannique de gouvernement de cabinet(42). Dunkin était partisan d'une union législative et ne voyait pas d'un bon oeil les institutions républicaines, mais il n'en portait pas moins une réelle admiration aux pères fondateurs américains qui, aux prises avec des questions cruciales, avaient soigneusement étudié toutes les solutions possibles. Il reprochait aux Canadiens de faire preuve d'une

---

(40) Ibid., p. 487.

(41) Ibid., p. 492.

(42) Ibid., p. 502.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

hâte excessive là où les Américains avaient bien pesé le pour et le contre(43). D'après lui:

> Les auteurs de la Constitution des États-Unis étaient certainement de grands hommes, et le produit d'un grand siècle; de grandes vicissitudes les avaient élevés à la hauteur de leur tâche accomplie au milieu d'événements dans lesquels ils avaient été les principaux auteurs. Et leur travail a été un grand travail, qui a coûté beaucoup de temps et de discussion, et qui a subi de longues et sérieuses révisions de toutes sortes et de toutes parts, avant qu'il ne fût définitivement adopté. Cependant on nous demande d'admettre aujourd'hui -- et de l'admettre sans examen -- que ce travail de trente-trois messieurs, fait et parfait en dix-sept jours, est un travail de beaucoup supérieur à celui-là; et non seulement cela, mais encore qu'il est même meilleur, pour notre population et notre position, que la glorieuse constitution de la mère patrie, qu'il réunit essentiellement les avantages de ces deux constitutions, sans avoir leurs défauts(44).

À certains égards, non seulement les critiques de Dunkin étaient fondées, mais elles se sont révélées quelque peu prophétiques. Selon Dunkin, en voulant arriver à un compromis expéditif, les auteurs de la Constitution avaient accordé certaines prérogatives aux provinces, mais avaient, ce faisant, laissé le "nom" et le "rang" du futur État "dans la plus charmante ambiguïté(45)". "Le jeu de tout à tous", affirmait Dunkin, "est un jeu que l'on ne peut jouer avec succès à la longue(46)". Sa prédiction ne s'est que trop souvent avérée juste, comme en témoignent les querelles constantes qui assombrissent encore les relations entre les provinces et le pouvoir central. L'une des plus importantes ambiguïtés résidait dans le pouvoir de désaveu du gouvernement central. Dunkin soutenait que, d'un côté, on prétendait que cette disposition conférait au gouvernement central un pouvoir réel sur les législatures provinciales, ce qui donnait satisfaction aux partisans d'une union législative, et que, de l'autre, on affirmait qu'elle servirait à renforcer le pouvoir central mais qu'on ne l'invoquerait jamais, ce qui satisfaisait les partisans d'une

---

(43) Ibid., p. 486.

(44) Ibid., p. 495.

(45) Ibid., p. 492.

(46) Ibid., p. 495.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

union fédérale. Au chapitre des droits des minorités, Dunkin était encore sceptique. Par exemple, il estimait que le caractère général des garanties offertes aux minorités du Haut-Canada et du Bas-Canada en matière d'éducation allait forcément un jour donner lieu à des problèmes d'interprétation et à des ambiguïtés et qu'ils risquait d'entraîner le déni de ces droits(47).

Les critiques de Dunkin ne visaient pas les intentions avouées et les principes généraux des propositions constitutionnelles. Dunkin souscrivait sans réserve à l'institution d'un gouvernement central puissant, mais il s'opposait aux dispositions qui devaient concrétiser cet objectif. Il ne trouvait rien à redire aux principes "idéologiques" qui sous-tendaient le projet constitutionnel, mais il se rendait compte qu'il ne suffisait pas de se fonder sur des principes sûrs et qu'il fallait aussi soigner les détails pour que, au bout du compte, tous ces travaux ne tournent pas court.

> Nous n'avons pas à nous occuper d'une simple question abstraite de nationalité, ou d'union ou de désunion, ou d'une union fédérale par opposition à une union législative. Il est inutile de parler vaguement du maintien de nos relations avec la mère patrie, ou de faire de magnifiques spéculations sur les résultats probables de notre indépendance, ou de présenter aveuglément ce projet comme étant un moyen certain d'éviter l'annexion aux États-Unis. Ces généralités faciles et peu coûteuses sont parfaitement inutiles. La seule question est: comment ce projet, dans son ensemble, fonctionnera-t-il? Et c'est là une question à laquelle il n'est pas facile de répondre; c'est une question qui exige beaucoup de patience et une étude approfondie des détails(48).

Cela ne veut pas dire que Dunkin ne se souciait pas de maintenir des liens étroits avec la Grande-Bretagne ni de prévenir l'annexion aux États-Unis. Il s'intéressait de très près à ces questions mais il estimait que les propositions constitutionnelles ne pouvaient offrir de garanties ni dans un cas, ni dans l'autre. Si Dunkin exhortait ses collègues à examiner les détails des propositions, ce n'était pas par souci de rationalisme, mais parce qu'il était convaincu qu'un débat limité à l'étude de vagues

---

(47) Ibid., p. 494.

(48) Ibid., p. 487.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

considérations générales et un examen superficiel de propositions rédigées à la hâte risquaient de miner les traditions sur lesquelles la Constitution devait reposer et qu'elle était censée préserver. Selon lui, les auteurs des propositions constitutionnelles n'avaient même pas eu la sagesse d'établir une nette distinction entre les fonctions du pouvoir central et celles des provinces -- ce qui entraînerait sans aucun doute des difficultés dans l'avenir.

> Nous ne savons même pas quels seront les pouvoirs exercés par le gouvernement général, d'une part, et les législatures locales, de l'autre. Différentes attributions sont spécialement conférées aux deux; grand nombre d'autres sont, d'une manière très confuse, laissées aux deux; et il existe une disposition bien étrange voulant que le gouvernement général puisse non seulement désavouer les actes des législatures provinciales, et restreindre leur initiative en matière de législation de plus d'une manière, mais encore que les lois fédérales aient le pas sur les lois provinciales chaque fois qu'il y aura incompatibilité entre elles(49).

Si la répartition des pouvoirs prêtait le flanc à la critique, il en allait de même des autres aspects principaux de la nouvelle constitution. Dunkin s'inscrirait en faux contre l'affirmation que la Chambre des communes était une réplique fidèle des Communes britanniques, soutenant que sa fonction de représentation ressemblait davantage à celle de la Chambre des représentants des États-Unis. Il s'opposait surtout aux remaniements des districts électoraux qui ne manqueraient pas de se produire après chaque recensement décennal. Il estimait en effet qu'une représentation efficace devait nécessairement reposer sur une influence continue et constante. La disposition proposée allait "mettre en rapport des électeurs qui n'avaient pas pour habitude d'agir ensemble(50)". La possibilité de corriger périodiquement les limites des districts électoraux risquait d'inciter le parti au pouvoir à recourir à la disposition en question dans son propre intérêt. Alors que, selon Dunkin, le système britannique prévoyait que tous les représentants seraient considérés comme "membres de la seule Chambre des communes", le système canadien, avec la délimitation

---

(49) Ibid., p. 519.

(50) Ibid., p. 496.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

changeante des districts électoraux qui, par ailleurs, s'inscrivaient exclusivement à l'intérieur des frontières provinciales, risquait de faire de la Chambre des communes une simple tribune où l'on exposerait les griefs des provinces. À cet égard, le régime canadien proposé s'apparentait davantage au régime américain qu'au régime britannique, ce qui pouvait fort bien nuire aux perspectives d'avenir de l'union.

> La Chambre des représentants est une réunion des délégués des divers États, et notre simulacre de Chambre des communes sera une agrégation de délégués des provinces. Chacun de ses députés s'y rendra marqué du qualificatif de Haut ou de Bas-Canadien, de Nouveau-Brunswickien, de Nouveau-Écossais (sic), de Terre-neuvien ou d'habitant de l'Île-du-Prince-Édouard. Si nous voulons former une nation, est-ce que nous ne ferions pas mieux de renoncer à ces distinctions plutôt que de les maintenir, voire même de les exagérer, car c'est justement ce que va faire ce système, et trop bien, malheureusement(51).

Dunkin se faisait aussi peu d'illusions sur l'utilité du Sénat. À ceux qui affirmaient que celui-ci représentait l'élément fédéral de la nouvelle Constitution, il rétorquait "qu'il ne contient pas une seule parcelle de ce principe(52)". Ne lui trouvant aucune des vertus de la Chambre des lords, il y voyait plutôt une pâle copie du Sénat américain, sans aucun des grands pouvoirs attribués à cet organe. Le Sénat américain était doté de l'importante fonction judiciaire de destitution qui s'étendait même à la fonction présidentielle. Il avait aussi le pouvoir d'étudier et de désavouer certains traités et certaines nominations faites par le président. Avec la Chambre des représentants, le Sénat exerçait aussi un pouvoir législatif "en ce qui regarde les dépenses et l'imposition des taxes(53)". Par comparaison, le rôle du Sénat canadien était effectivement très mince. Les sénateurs canadiens ne seraient choisis ni par les assemblées provinciales ni par la population de sorte que, selon Dunkin, on ne pouvait pas considérer le Sénat comme un élément fédéral dans le vrai sens du terme.

> On ne prétendra pas [...] que ce conseil législatif constitué sur des bases si différentes du Sénat des

---

(51) Ibid., p. 497.

(52) Ibid., p. 498.

(53) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> États-Unis, présidé par un fonctionnaire nommé par la Couronne, dépourvu de tout caractère judiciaire ou exécutif, ne pouvant comme ce dernier corps public exercer une surveillance infatigable sur les finances, [...] qu'il exercera un contrôle fédéral dans le système proposé, quoique ce conseil puisse fort bien jeter les affaires dans une impasse et empêcher toute législation par un veto absolu, sans qu'on puisse prédire jusqu'où celui-ci s'étendra(54).

Dunkin estimait que l'institution d'un tel Sénat au Canada revenait à "côtoyer le système le plus pernicieux en fait de législation(55)".

Tout comme le Sénat, le Cabinet ne trouvait pas grâce aux yeux de Dunkin, qui y voyait un autre exemple d'abâtardissement de l'usage constitutionnel britannique. Dans la mesure où les provinces n'étaient pas vraiment représentées au niveau fédéral au sein du Sénat, elles devraient l'être ailleurs. Les fonctions de surveillance du pouvoir fédéral assumées par le Sénat américain "en tant que partie intégrante du gouvernement exécutif" devraient être confiées au Cabinet canadien, dont la composition devrait avoir un caractère fédéral pour qu'il puisse représenter les provinces. Or, selon Dunkin, cette perspective était tout à fait contraire à l'usage britannique.

> J'affirme qu'un tel système est tout à fait en désaccord avec la pratique et la théorie du gouvernement anglais; avec le régime constitutionnel qui veut que le Cabinet entier soit responsable de chacun des actes du gouvernement. Le Cabinet anglais n'est pas un cabinet composé de parties, mais il constitue une unité(56).

Ce qui inquiétait Dunkin, c'était les faiblesses structurelles de la constitution et non l'objectif que celle-ci visait. Il estimait que ces faiblesses entraveraient la réalisation de cet objectif, c'est-à-dire l'institution d'un gouvernement hautement centralisé. Il était d'avis que, en tentant de combiner divers éléments fédéraux, les auteurs du projet constitutionnel avaient en même temps semé les germes de la destruction future de la constitution. Par comparaison avec la constitution délibérément fédérale des États-Unis et avec la constitution centralisée de la Grande-Bretagne, le projet constitutionnel canadien lui

---

(54) Ibid., p. 499.

(55) Ibid.

(56) Ibid., p. 502.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

apparaissait comme un compromis boiteux. La réaction de Dunkin à la question constitutionnelle était empreinte d'un conservatisme qui ne s'est jamais démenti. Macdonald était prêt à faire des compromis sur certains aspects pour tenir compte de particularités locales, mais pas Dunkin. Ils avaient pourtant tous deux une idéologie conservatrice et justifiaient leurs positions respectives en invoquant des préceptes conservateurs. Ils admettaient tous deux l'importance de la tradition, ne croyaient ni l'un ni l'autre aux principes démocratiques, étaient en faveur d'une évolution lente et imperceptible de la société et estimaient que les droits de la personne étaient le mieux protégés par les coutumes et les usages hérités. Jamais, pendant le débat constitutionnel, on n'a réclamé la protection des droits "abstraits" de la personne ni proposé qu'ils soient consacrés dans une charte des droits. Cette question, elle aussi, était abordée de façon empirique et typiquement conservatrice. Comme le fait remarquer Creignton:

> En général, on part de l'hypothèse que les libertés des sujets font partie de la constitution non écrite héritée de la Grande-Bretagne, et la loi constitutionnelle ne fait mention des droits et libertés qu'à l'égard de quelques cas particuliers, et alors de façon pragmatique et empirique. Elle prévoit des garanties à l'égard du Code civil de la province de Québec, des écoles confessionnelles séparées déjà établies des minorités religieuses et de l'usage du français et de l'anglais au Parlement et dans les tribunaux du Canada, ainsi qu'à l'assemblée législative et dans les tribunaux de la province de Québec(57).

Il n'a jamais été question de faire du Canada un pays bilingue ou biculturel; en fait, l'acception moderne de ce terme était inconnue en 1867. L'usage du français n'a été accordé que dans les régions du Canada où "il était déjà établi par loi ou convention(58)". Si l'on avait imaginé à l'époque que les provinces acquerraient un jour leur statut actuel, les avertissements de Dunkin ne seraient sans doute pas restés lettre morte et on aurait fait preuve de plus de prudence.

Les auteurs de la Constitution cherchaient donc à établir un régime caractérisé par un gouvernement central fort et où les provinces ne joueraient qu'un rôle secondaire. Ils voulaient réunir les conditions dans

---

(57) Creighton (1972), p. 72.

(58) Ibid., p. 72-73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lesquelles pourrait s'épanouir le patrimoine social et constitutionnel (politique) issu de la tradition britannique.

LES FACTEURS À L'ORIGINE DE LA CONFÉDÉRATION

L'étude des facteurs qui sont à l'origine de la Confédération nous permet de dégager trois grands sujets de préoccupation: premièrement, les difficultés internes découlant de l'Acte d'union de 1841 et le souhait du Québec de préserver sa culture française; deuxièmement, le problème de défense associé à la menace d'agression perçue chez les Américains; troisièmement, diverses considérations d'ordre économique.

En ce qui concerne le premier facteur, on s'était rapidement rendu compte que les efforts déployés pour gouverner les deux groupes ethniques à l'intérieur d'un État unitaire "ou au moins quasi unitaire" se heurteraient à de grandes difficultés. Diverses solutions avaient été employées pour essayer d'éviter la désintégration du pays. On avait permis au Québec de conserver son droit civil; on avait fini par reconnaître l'usage de la langue française malgré les efforts déployés initialement -- sur les recommandations de Durham -- pour instaurer l'unilinguisme; enfin, la composition des cabinets devait refléter les deux groupes culturels. En outre, les gouvernements étaient dirigés par deux chefs de parti, un de chaque section de la province, et non par un seul premier ministre, et il y avait deux procureurs généraux. Par ailleurs, pour que certaines questions comme l'éducation et les affaires municipales puissent être régies différemment dans chacune des deux sections, "certaines lois adoptées par le Parlement provincial s'appliquaient à une seule des sections, des lois parallèles, mais distinctes, s'appliquant à l'autre(59)". Malgré ces dispositions, les problèmes demeuraient. Comme l'a soutenu Stevenson:

> Chacune des sections de la province était convaincue d'être astreinte et assujettie à la volonté de l'autre. Comme elles étaient à peu près d'importance égale et qu'elles bénéficiaient d'une représentation égale au Parlement, cette impression était tout aussi plausible dans les deux camps. Des lois visant l'une ou l'autre section pouvaient être adoptées sans l'appui de la majorité de ses représentants. Lorsque la

(59) G. Stevenson, Unfulfilled Union, Toronto, Macmillan of Canada, 1979, p. 28-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> section ouest devint plus populeuse, ses habitants découvrirent soudain que la représentation égale des deux sections constituait une atteinte intolérable aux principes libéraux, injustice qui leur avait curieusement échappé tant qu'ils avaient été minoritaires. Bon nombre des questions soumises à la législature ne faisaient qu'exacerber les antagonismes ethniques et religieux, qui se trouvaient renforcés par des divergences d'intérêt sur le plan économique entre les deux sections. Les agriculteurs et les fabricants de la section ouest de la province acceptaient mal l'hégémonie de Montréal dans le domaine du commerce et les mesures qui étaient prises pour orienter leurs affaires vers cette ville, comme devaient aussi le faire plus tard les habitants du vaste arrière-pays de l'Ouest(60).

Rien d'étonnant donc que le statu quo n'ait pu durer très longtemps. On avait proposé diverses solutions, mais elles comportaient toutes de grosses lacunes. La représentation selon le nombre d'habitants aurait fait du Bas-Canada une minorité subordonnée au Haut-Canada. La règle de la double majorité aurait pratiquement empêché la constitution d'un gouvernement, tandis que dans une fédération des deux grandes provinces, chacune aurait très bien pu devenir un jour plus puissante que le pouvoir central. Par ailleurs, l'octroi de l'indépendance aux sections aurait certainement conduit à la destruction de "l'unité commerciale et économique de l'axe du Saint-Laurent(61)". Ces difficultés internes incitaient fortement les parties à rechercher une solution pratique.

Comme on l'a déjà noté, beaucoup de délégués étaient aussi préoccupés par le problème de la défense. Ainsi, "l'hostilité que l'on percevait chez les Américains et qui se manifestait notamment dans l'affaire du Trent, dans celle des réclamations relatives à l'Alabama, dans des incidents frontaliers et dans des éditoriaux new-yorkais où l'on prônait l'expansion vers le nord, constituaient la toile de fond de discours axés sur la politique de défense, sur l'annexion possible aux États-Unis, sur la nécessité de veiller au développement de l'Ouest canadien et sur la place du Canada dans le système de défense de l'Empire britannique(62)".

---

(60) Ibid., p. 20-30.

(61) Ibid., p. 40.

(62) Nelson et al. (1977), p. 37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Craignant que les États-Unis ne dénoncent l'entente de réciprocité qu'ils avaient conclue avec les colonies, ce qu'ils firent d'ailleurs en 1866, les provinces voyaient dans cette éventualité une raison importante d'ordre économique pour former une confédération. Il fallait désormais réorienter le commerce selon un axe est-ouest, et les Maritimes faisaient face au problème additionnel que posait la défense de leurs côtes et de leurs droits de pêche(63). Le ministre des Finances de l'époque, Alexander Galt, avait fait ressortir les divers avantages économiques de la Confédération dont le plus important était, selon lui, que l'économie des colonies ne dépendrait plus d'une seule industrie. En s'adjoignant les Maritimes, le Canada aurait la possibilité de devenir une puissance maritime, et les provinces pourraient profiter de l'accroissement du commerce qui résulterait de la suppression des barrières tarifaires et ne plus dépendre du marché américain dont l'accès était menacé(64).

D'aucuns, bien sûr, doutaient des avantages économiques que procurerait la Confédération. J.B.E. Dorion ne voyait pas en quoi il serait avantageux d'avoir les Maritimes comme partenaire commercial, leurs produits étant semblables à ceux du Canada central. Il disait: "Quel commerce peuvent faire ensemble deux cultivateurs qui ne produiraient que de l'avoine? [...] Ils pourraient s'entreregarder avec leur avoine sans pouvoir jamais commercer ensemble; il leur faudrait un acheteur, une troisième personne(65)". D'après Dorion, on pouvait tout aussi bien obtenir les mêmes avantages sans union. Aux yeux de certains, le projet de Confédération n'était "rien de plus qu'une machination destinée à promouvoir les intérêts du chemin de fer du Grand Tronc(66)".

Cependant, malgré les critiques et les réserves formulées, ce sont les recommandations de "l'architecte principal", Macdonald, et de ses partisans qui l'ont finalement emporté. Compte tenu des facteurs de motivation et de la façon dont Macdonald et les autres y ont réagi, il est presque certain que le débat comportait un important élément idéologique et

---

(63) Stevenson (1979), p. 34.

(64) Nelson et al. (1977), p. 26.

(65) Débats parlementaires, p. 864. Cité dans Nelson et al. (1977), p. 27.

(66) Nelson et al. (1977), p. 29-30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

que Macdonald a fait la preuve de son conservatisme libéral. D'autres solutions au problème constitutionnel auraient pu être envisagées et adoptées. Une forme de régime "républicain" aurait permis la constitution d'une union tout aussi efficace qui aurait pu aussi facilement bénéficier de la protection de la Grande-Bretagne en matière de défense. Les droits des citoyens et des minorités auraient pu être garantis dans une déclaration des droits. Or, aucune de ces solutions n'a été retenue.

Macdonald n'a pas abordé la réforme constitutionnelle de façon réactive ou étapiste, et les idées sous-tendant son action n'étaient pas de simples rationalisations ni le fruit de circonstances indépendantes. Le projet de confédération est clairement lié à un ensemble précis d'idées et de valeurs. S'il ne fait aucun doute que le ton et le contenu de la constitution en font un document éminemment "pragmatique(67)", il serait injuste d'y voir un simple expédient politique. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne cherchait pas à promouvoir des droits et des principes nouveaux; il témoigne d'un effort délibéré de préserver les droits et libertés hérités d'une tradition particulière et il montre que Macdonald comprenait bien les fondements philosophiques de cette tradition.

LE RÉVISIONNISME

La situation actuelle du Canada est certainement très différente de ce que les Pères de la Confédération avaient envisagé. En effet, leur projet de création d'un pouvoir central puissant auquel les provinces seraient subordonnées dans l'intérêt national ne s'est pas concrétisé. Au cours d'une série de querelles fédérales-provinciales en matière constitutionnelle, le premier ministre de Terre-Neuve, M. Peckford, a même été jusqu'à affirmer que le but véritable de la Confédération avait été de constituer un gouvernement central chargé de protéger les intérêts des provinces et d'agir sur l'ordre de celles-ci! De même, le Québec n'est

(67) W.L. Morton, The Kindgom of Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1968, p. 320.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

plus simplement une province ayant certaines caractéristiques propres mais se définit maintenant lui-même comme une entité tout à fait distincte qui mérite un statut spécial. Dans l'état actuel des choses, "la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui, selon les Pères de la Confédération, devait favoriser nettement le Dominion, est maintenant fortement infléchie du côté des provinces(68)". Le pouvoir fédéral n'est pas le seul à s'être effrité. Le rôle du Parlement en tant qu'organe décisionnel et législatif s'est aussi rétréci au profit de l'exécutif, de l'appareil bureaucratique et des unités de négociation fédérales-provinciales.

On attribue souvent la cession des pouvoirs de l'autorité centrale à l'évolution économique et sociale qui s'est produite après la Confédération et qui a fait, disent certains, que les intentions et le projet des Pères de la Confédération ont perdu leur raison d'être. Les tenants de cette notion affirment que les Pères de la Confédération n'avaient pas prévu la croissance inévitable de l'État et de ses responsabilités. Ainsi, ils n'avaient pas prévu "l'expansion considérable de l'éducation, ni l'apparition de l'État-providence avec ses pensions, ses allocations familiales, l'assurance-maladie et d'autres formes d'assurance". À cette absence de prévision viendrait s'ajouter la décision manquant de prévoyance de laisser aux provinces le secteur des ressources naturelles, ce qui a privé le gouvernement fédéral d'une source de recettes potentiellement importante. Les Pères de la Confédération se sont aussi trompés en pensant que "les grandes améliorations publiques de l'avenir prendraient la forme d'entreprises fédérales comme les chemins de fer transcontinentaux" et non, comme c'est le cas de nos jours, d'entreprises publiques telles que les écoles, les universités, les routes et les hôpitaux, lesquels ont tous été confiés aux provinces. De ce fait, "la tendance contemporaine du développement a élargi de plus en plus les pouvoirs et les responsabilités des provinces, ce qui entraîne inévitablement une grande décentralisation et fait paraître désuet le projet centralisateur des Pères de la Confédération(69)".

---

(68) Creighton (1972), p. 74.

(69) Ibid., p. 77.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les aspects culturels de la Constitution représentent le second cheval de bataille des révisionnistes. Ceux-ci soutiennent que la Confédération était en fait une union ou une entente "entre deux cultures ou deux nations" et non une union de provinces. Même si rien dans les conférences et débats qui ont précédé la Confédération ne vient appuyer cette thèse, on prétend que l'accord était de nature extra-juridique, "un engagement implicite dont l'esprit devait imprégner toute l'union". À titre de preuve, les révisionnistes signalent que le "premier gouvernement conservateur a accordé un statut légal à la langue française au Manitoba et que le premier gouvernement libéral qui a suivi la Confédération a fait de même pour les Territoires du Nord-Ouest". Ils concluent que cette entente non écrite entre les deux cultures ne s'est pas suffisamment concrétisée et qu'il faudrait donc "prendre maintenant d'importantes mesures pour y remédier(70)".

Creighton conteste ces arguments non seulement parce qu'il les considère inexacts du point de vue historique, mais aussi parce qu'il soupçonne leurs partisans de vouloir réécrire l'histoire dans le dessein subtil de favoriser la réalisation de leurs propres objectifs. Comme on l'a noté précédemment, l'histoire et les intentions des Pères de la Confédération ont pour effet d'empêcher toute modification de fond des dispositions du fédéralisme canadien. Il serait donc plus facile d'apporter des changements importants au régime si l'on pouvait s'appuyer sur une interprétation de l'histoire qui les justifie. Les tenants de la cession naturelle des pouvoirs du gouvernement central affirment que les Pères fondateurs ont été imprévoyants en ne préparant pas l'avenir et qu'ils n'ont pas investi le gouvernement fédéral de pouvoirs suffisants pour empêcher la décentralisation, tout en conférant par ailleurs des pouvoirs trop étendus aux provinces. En conséquence, la thèse centralisatrice ne tiendrait plus, et il faudrait donc consentir aux provinces les pouvoirs nécessaires pour qu'elles puissent efficacement assumer leurs responsabilités. La thèse culturelle exige que l'on procède à une nouvelle étude et à une nouvelle interprétation des hypothèses sur lesquelles la Confédération était fondée. S'il était vrai que l'union était en fait un

---

(70) Ibid., p. 77-78.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

groupement culturel et non l'union de provinces, la revendication d'un statut spécial -- une meilleure représentation du fait français dans les institutions fédérales, le droit de négocier des traités internationaux, etc. --, doit être vue sous un jour nouveau. En fait, on pourrait même aller jusqu'à prétendre que le Québec doit être traité comme un partenaire égal au reste du Canada malgré son infériorité numérique.

Selon Creighton, la thèse de l'inévitabilité de la décentralisation ne résiste pas à l'analyse. La décentralisation ne serait pas imputable à l'imprévoyance des Pères de la Confédération ni ne serait la conséquence inévitable de l'évolution socio-économique. Il affirme que c'est l'intervention humaine qui a amorcé et maintenu la tendance à la décentralisation.

> Les Pères de la Confédération ont effectivement pris les dispositions nécessaires en instaurant un gouvernement central fort qui aurait très bien pu s'accommoder des réalités sociales et économiques modernes. Le fait que ce même gouvernement ne soit pas en mesure de jouer maintenant le rôle auquel les Pères de la Confédération le destinaient ne tient pas simplement à l'évolution sociale et économique, mais bien davantage à des interventions humaines arbitraires -- aux décisions des tribunaux et aux arrangements des politiciens. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a subi que peu de modifications officielles, mais son caractère a considérablement changé et a, en fait, presque été transformé du tout au tout par les décisions des tribunaux, en particulier par celles du Comité judiciaire du Conseil privé, qui ont, dans la pratique, transféré les pouvoirs résiduels du gouvernement central, qui était censé les exercer, aux provinces, qui n'étaient jamais censées les détenir. Il n'y avait rien de naturel ni d'inéluctable dans cette évolution. Tout aurait pu et aurait dû se passer autrement(71).

Si les tribunaux sont à l'origine du processus de décentralisation et l'ont favorisé, les politiciens n'échappent pas pour autant au blâme. Les tribunaux ont certes transféré des pouvoirs et des attributions aux provinces, mais les politiciens ont soutenu et accéléré ce processus par le transfert d'importants crédits. Comme l'affirme Creighton:

> Pendant la Crise des années 30 et 40, le gouvernement du Dominion a conservé la mainmise sur les affaires

---

(71) Ibid., p. 79.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> économiques et financières. Par la suite, la situation a cependant été modifiée en raison des pressions exercées par les provinces et des concessions consenties par le gouvernement fédéral, de sorte que, très vite, les accords financiers conclus entre les provinces et le Dominion ont régulièrement accru la part des recettes fiscales fédérales revenant aux provinces(72).

La thèse des deux nations ne résiste pas plus que celle de la décentralisation inévitable à l'analyse historique. D'après Creighton, "la Loi de 1870 sur le Manitoba, qui a accordé à la première province des Prairies le statut de province et y a reconnu l'usage de la langue française et l'institution des écoles séparées, ne traduisait pas du tout l'intention initiale des Pères de la Confédération". En fait, leurs intentions avaient été exprimées dans une loi adoptée l'année précédente et que les historiens se rappellent peu: l'Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert. Celle loi "donnait au Nord-Ouest le gouvernement d'un territoire et non d'une province et ne faisait aucunement mention de la langue ou des écoles". Cependant, il a fallu renoncer au projet initial en raison de la rébellion de Riel de 1868-1870, qui a amené à fixer prématurément les institutions du Manitoba.

> C'est Louis Riel, soutenu par 5 000 Métis et jouissant de l'appui partiel des gens de la rivière Rouge, ainsi que les pressions des Britanniques et les craintes des Canadiens anglais qui redoutaient l'intervention des Américains dans le Nord-Ouest, qui ont amené les Pères de la Confédération à fixer prématurément les institutions du Manitoba avant que la véritable nature de cette province ne soit établie(73).

Les législateurs étaient motivés par des considérations autres que le souci de tenir un engagement touchant le biculturalisme. Malgré les dispositions de la Loi sur le Manitoba, il n'y a eu par la suite aucun effort concerté de la part de l'un ou l'autre parti en vue d'établir le biculturalisme dans l'Ouest. L'Acte des Territoires du Nord-Ouest de 1875, "qui a établi le premier gouvernement territorial des Prairies à l'ouest du Manitoba, ne faisait aucune mention des droits linguistiques". L'amendement de 1877 "conférant un statut légal à la langue française dans les territoires a été

---

(72) Ibid., p. 80.

(73) Ibid., p. 80-81.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

proposé non pas par le gouvernement libéral de l'époque, mais par un sénateur". Cet amendement ne plaisait pas au ministre de l'Intérieur de l'époque, David Mills, et a été accepté à contrecoeur par le gouvernement, soucieux de faire adopter le projet de loi révisé avant la fin de la session(74).

Les problèmes que pose le fédéralisme canadien ne sont pas près d'être réglés. En dépit du rapatriement de la Constitution, le gouvernement fédéral et les provinces vont continuer de s'affronter, et des groupes politiques et sociaux opposés s'efforceront de réécrire l'nistoire dans leur propre intérêt. Les mises en garde de Creighton revêtent une importance particulière aux époques de mise en question comme celle que nous traversons actuellement. On doit se garder de confondre interprétation de l'histoire et déformation délibérée des faits. Creighton affirme à juste titre que, pour être efficace, toute solution à un problème politique doit reposer sur une bonne compréhension de l'histoire.

---

(74) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Archives publiques du Canada, Fonds Macdonald, vol. 158.

Biggar, E.B. Anecdotal Life of Sir John Macdonald. Montréal, Jonn Lovell and Son, 1891.

Bredvold, Louis et R. Rose (éd.). The Philosophy of Edmund Burke. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1977.

Creighton, Donald. "The Use and Abuse of History". Towards The Discovery of Canada. Toronto, Macmillan of Canada, 1972.

Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord. Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865.

Durant, W. et A. The Lessons of History. New York, Simon and Schuster, 1968.

MacDermott, T.W.L. "The Political Ideas of Jonn A. Macdonald". Canadian Historical Review, n° XIV, 1933.

Morton, W.L. The Kingdom of Canada. Toronto, McClelland and Stewart, 1968.

Nelson, R., R. Wagenberg et W. Soderland. "The Political Thougnt of the Fathers of Confederation". Communication présentée à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, Université du Nouveau-Brunswick, juin 1977.

Pope, Sir J. Memoirs of the Right Honourable Sir John Alexander Macdonald. Toronto, Oxford University Press, 1930.

Rhoads, Steven E. The Economist's View of the World. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Stevenson, G. Unfulfilled Union. Toronto, Macmillan of Canada, 1979.

Waite, P.B. (éd.). The Confederation Debates in the Province of Canada 1865. Carleton Library Series, n° 2. Toronto, Mclelland and Stewart, 1963.

Waite, P.B. "The Political Ideas of John A. Macdonald". Les idées politiques des premiers ministres du Canada. M. Hamelin (éd.). Ottawa, Editions de l'Université d'Ottawa, 1969.

Wright, Benjamin (éd.). "Federalist Paper No. 49". The Federalist. Cambridge (Massachussets), Harvard University Press, 1961.